

12
de j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA
OBTENER LA CONCESION Y/O EL PERMISO
DEL SERVICIO PUBLICO DE
AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE
PASAJEROS Y CARGA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
LUIS ANGEL AGUIRRE PEREZ

ASESOR: LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA



MEXICO, D.F.

1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 14 de agosto de 1995.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

El pasante de esta Facultad AGUIRRE PEREZ LUIS ANGEL, ha elaborado la tesis denominada "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA OBTENER LA CONCESIÓN Y/O PERMISO DEL SERVICIO PÚBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS Y CARGA", bajo mi dirección, la cual cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Por estar siempre conmigo, siendo guía de todos mis actos y permitirme finalizar este objetivo tan especial en mi vida.

A MIS PADRES MATEO E IRMA

Por enseñarme a luchar para alcanzar mis anhelos sin olvidarme de los valores que debe tener un hombre, y que gracias a su apoyo durante toda mi vida han logrado complementar mi educación familiar con la profesional con el fin de servir a la sociedad de una manera digna y honesta.

A MIS HERMANOS, FAMILIARES Y AMIGOS

Por compartir momentos inolvidables, y ser personas muy importantes en mi vida.

A MI PRIMO ANGEL

Por que este triunfo no podría dejar de compartirlo contigo, gracias por ayudarme durante la elaboración de este trabajo, por tus enseñanzas y por ser además un excelente amigo.

AL SR. RODOLFO DIAZ Y FAMILIA

Por haberme adoptado en su unidad familiar, por darme cariño, confianza, apoyo y porque gracias a ustedes soy un hombre feliz y realizado.

A MI ESPOSA YOCONDA

Por ser lo mas importante en mi vida, por demostrarme lo que significa la palabra amor en cada palabra y acto, por permitirme trascender en nuestra hija, y enseñarme a quererla tanto como la quiero, por darme seguridad, fortaleza, amistad y por ser y tener exactamente lo que anhelaba en una mujer.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Y con ella a todos los profesores, amigos y compañeros que estuvieron conmigo durante mi carrera y contribuyeron en mi formación profesional.

AL LICENCIADO PEDRO NOGUERON CONSUEGRA

Por su tiempo, consejo y valiosa colaboración en la dirección de éste trabajo.

Y A TODOS QUE COMO USTEDES LEEN ESTE TRABAJO

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I.- SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL	4
1.1 Antecedentes	4
1.2 Concepto del Servicio Público de Autotransporte	25
1.3 Clasificación y Características	28
CAPITULO II.- LA CONCESION	37
2.1 Definición	37
2.2 Naturaleza Jurídica	40
2.3 Tipos de Concesión	48
2.4 Elementos de Existencia y Requisitos de Validez	57
CAPITULO III.- EL PERMISO	61
3.1 Concepto	61
3.2 Naturaleza Jurídica	64
3.3 Elementos de Existencia y Requisitos de Validez	67
CAPITULO IV.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA OBTENER EL PERMISO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS DE CARGA	78
4.1 Necesidad de Modificar la Legislación en Materia de Servicio Público de Autotransporte Federal	78
4.2 Requisitos para el Otorgamiento del Permiso de Autotransporte Federal	88
4.3 Revocación de los Permisos	96

4.4 Derechos y Obligaciones de los Permisionarios de Autotransporte Federal	99
ANEXOS	106
CONCLUSIONES	117
BIBLIOGRAFIA	119

INTRODUCCION

A partir de 1989, México inició la modernización de la infraestructura en los servicios de transporte federal, así como de los caminos y puentes de toda la República Mexicana. El crecimiento y desarrollo experimentado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el área de autotransporte federal de pasajeros, turismo y carga, hizo necesario tomar medidas que dieran lugar a un servicio de calidad, suficiente y eficiente. El marco normativo e institucional sustentado en la reformada Ley de Vías General de Comunicación lograron actualizar la legislación en la materia; publicándose el 22 de diciembre de 1993 la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, y el 22 de noviembre de 1994 el Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares. En este sentido las modificaciones realizadas a la normatividad de autotransporte, fomentaron la mayor competencia y flexibilidad, creando condiciones que permitieron aumentar la oferta para las distintas clases de carga que movilizan en el territorio nacional y propiciaron la libre contratación junto con los servicios conexos de esta actividad.

Cabe señalar, que pese a la crítica situación en la que se encuentra sumergido México; en la pasada administración el exPresidente Carlos Salinas de Gortari, la red de carreteras federales del país tuvo un crecimiento cualitativo y cuantitativo muy grande; la participación del

sector privado en la infraestructura, la aplicación de novedosas tecnologías en la construcción, así como la velocidad, capacidad y características técnicas de los vehículos que se utilizan en el traslado de personas y de carga en general y especializado, evolucionaron profundamente. Por otro lado, los centros urbanos demandaron el establecimiento de servicios de transporte que les permitiera acercarse, cada vez más al acelerado ritmo de la economía moderna, para que los volúmenes de carga y pasaje que fueron y son movlizados, además; contaran con normas jurídicas que otorgaran seguridad, por un lado a quienes intervienen en la infraestructura carretera o en la prestación de servicios de autotransporte federal, y por otro, a los usuarios de los mismos.

En este sentido y en el orden de ideas expuesto anteriormente, se ha realizado como trabajo de tesis un estudio que identifica el procedimiento administrativo para obtener el permiso del servicio público de autotransporte federal de pasajeros y carga.

Es así, que en el primer capítulo se elabora una síntesis de los antecedentes históricos del servicio público de autotransporte federal; igualmente se conoce su concepto, clasificación y características actuales.

El segundo y tercer capítulo tienen como objetivo identificar la

diferencia entre lo que significa concesión y permiso, analizando su naturaleza jurídica y sus elementos de existencia y requisitos de validez. Estos dos capítulos son esenciales, ya que de acuerdo con la nueva legislación en materia de autotransporte federal, este es sujeto de permiso mas no de concesión.

Por último, el cuarto capítulo da a conocer como se efectúa el trámite administrativo para obtener el permiso de autotransporte federal de pasajeros y carga.

CAPITULO I.

SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL.

1.1. ANTECEDENTES.

Los antecedentes del servicio de autotransporte en México datan de la segunda década del presente siglo; por lo que se hace necesario elaborar una breve reseña histórica de las primeras manifestaciones del transporte en general, a través de las distintas etapas que componen la historia de México.

En la época precolonial (1521) la forma de transporte terrestre que abundó fue el traslado de mercancías sobre las espaldas de los naturales, llamados Tlamamas, tanto libres como esclavos. Aún cuando en esta época se llegó a conocer la rueda no se utilizaron vehículos para el transporte; así fue el propio hombre el medio de transporte que prevaleció durante esa época.

"Cuando los españoles llegaron a México, trajeron consigo los caballos que empezaron a sustituir al indígena como medio de transporte, con la conquista se introducen mulas de carga que impulsaron lo que se conoció como la arriería".¹

¹ Cue Cánovas Agustín; Historia Social y Económica de México, (1521-1854); Editorial Trillas, México, 1985. p.67-68.

En virtud de que el nuevo medio de transporte fue muy importante por las ventajas que producía, el precio de los animales llegó a ser muy elevado. En relación con esto Roberto García Benavides comenta lo siguiente: "...precisamente porque en el México precortesiano no existían bestias de carga, cuando estas llegaron a la Nueva España eran muy apreciadas, produciendo que los precios de los caballos, burros y mulas fueran exorbitantemente elevados, llegando a permutarse 20 esclavos por un caballo; el precio de los animales se transfirió a los costos de transporte, alcanzando niveles en donde el valor del producto era igual al del transporte, especialmente cuando se trataba de artículos voluminosos y de escaso valor, como los productos agrícolas".²

Durante la época colonial se fueron construyendo algunos caminos que facilitaban el transporte como el de "México a Veracruz por Jalapa y Orizaba; de México a Acapulco; México a Guatemala y de México a Santa Fe de Nuevo México".³

Los anteriores caminos fueron teniendo algunas ramificaciones de importancia para procurar cubrir varios lugares en donde había un tráfico considerable de mercancías.

Cuando los caminos fueron mejorando en cuanto a su viabilidad,

² García Benavides, Roberto; Mitos de las Comunicaciones y de los Transportes en la Historia de México, Publicación de la S.C.T., México, 1988. p.69.

³ Cue Cánovas, Aguslín; op cit ; p.99.

permiten la introducción de algunas carretas que eran tiradas por animales de carga para aumentar el tráfico de mercancías; pero con la arriería fueron surgiendo también algunas formas delictivas como el contrabando de mercancías, y por otro lado aparecen también los asaltantes de caminos.

Fue en el año de 1558 cuando los arrieros empiezan a pagar las alcabalas, que representan los antecedentes de derecho como concepto de explotación de los caminos para prestar el servicio público de transporte.

Posteriormente se fomentó la actividad minera por varias partes de la Nueva España, y con ello empieza a surgir el desarrollo del ferrocarril, éste iba creciendo y desplaza poco a poco la arriería.

Asimismo la producción agrícola fue en aumento y naturalmente se requería transportarla como mercancía a las diferentes partes de la Nueva España, lo cual fomentó aún más los medios de transporte que se venían utilizando, así como los caminos que se utilizaban para tal efecto.

Como ya se mencionó fueron miles de kilómetros de caminos los que se llegaron a abrir durante la época colonial, comprendiendo varias ciudades importantes en lo que respecta al camino de México a Santa Fe de Nuevo México:

- De San Luis Potosí a Monterrey.
- De Valladolid a Guadalajara y en seguida a Colima.
- De Zacatecas a Nuevo Santander.
- De Guadalajara a San Blas.
- De Durango a Morelia.

Conviene aclarar que si bien es cierto que los caminos y los medios de transporte habidos en la época colonial fueron destinados principalmente al tráfico de mercancías y carga en general, también es cierto que fueron utilizados para el tráfico de personas, significando que en la época colonial se encuentra el antecedente importante del tema, es decir, del autotransporte de pasajeros y de carga. Al final de la época colonial los caminos llegaron a ser insuficientes y de condiciones desfavorables para el transporte. Bajo estas condiciones la época colonial deja una necesidad considerable respecto a los caminos y transportes en la siguiente etapa, la del México Independiente que comprende de 1821 hasta nuestros días.

Durante los primeros años del México Independiente no hubo ninguna mejora en los caminos y medios de transporte. fueron algunos años después de consumada la independencia "...cuando se empieza la reparación de los caminos, bajo la idea de que los usuarios deberían de pagar su compostura".⁴

⁴ Bravo, Carlos y otros; Apuntes para la Historia del Autotransporte Federal; S.C.T., México, 1982. p.7.

Mientras que los caminos se restauraban las bestias de carga constituyeron el medio de transporte más común en las primeras décadas del México Independiente dicho medio de transporte como se ha señalado servía no sólo para transportar mercancías sino inclusive personas. Posteriormente surgieron las diligencias que eran carretas tiradas por mulas o caballos. Debe mencionarse que durante el gobierno de Juárez "...se estableció un impuesto especial a las fincas, fábricas y empresas de carruajes, que se utilizaban para la reparación y construcción de caminos".⁵

Por su parte el gobierno del General Porfirio Díaz atendió, principalmente "...la construcción de ferrocarriles, que en muchos casos se situaron paralelamente a los caminos, por lo que se le daba preferencia al uso de estos, llegando a ser, el medio de transporte, tanto de personas como de carga, más importante durante el porfirismo"⁶. Conviene mencionar aquí que la primera concesión ferroviaria de México fue en 1837 otorgada a favor de Francisco Arriaga, a partir de entonces se fomentó el ferrocarril como medio de transporte. La segunda concesión ferroviaria fue otorgada el 1º de marzo de 1842 a favor de José Garivay, y la tercera concesión fue en mayo del mismo año.

Las Instituciones que se encargaron de controlar lo correspondiente

⁵ Ibidem. p.7.

⁶ Confrontar: Krauze Enrique, Zerón Medina, Fausto, Porfirio, el poder; Clio, p.52 y 53.

a los caminos y vías férreas, fue primeramente la Secretaría de Relaciones Exteriores, a partir de octubre de 1824. Más tarde, en 1853 aparece el Ministerio de Fomento Industrial y Comercio, que se encargó de las obras públicas en general, y especialmente de los caminos. Fue hasta el año de 1891 cuando se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la cual tuvo gran importancia para establecer las carreteras generales que dieron gran apertura al transporte.

Dentro de las carreteras generales que surgieron a fines del siglo pasado y principio del siglo presente eran las siguientes:

- 1) México-Puebla.
- 2) México-Veracruz (por Orizaba y Jalapa).
- 3) México-Acapulco.
- 4) México-Morelia.
- 5) México-Guadalajara (por Querétaro y por Morelia).
- 6) México-Tepic (por Guadalajara).
- 7) México-Oaxaca.
- 8) México-Tehuantepec (por Oaxaca)
- 9) México-Tapachula (por Tehuantepec).
- 10) México-Ciudad Victoria (por Querétaro y San Luis Potosí).
- 11) México-Zacatecas (por Aguascalientes).
- 12) México-Monterrey (por Querétaro y San Luis Potosí).
- 13) México-Durango (por Zacatecas).
- 14) México-Chihuahua (por Zacatecas y Durango).
- 15) México-Hermosillo (por Guadalajara y Tepic).

Como medidas legislativas debe mencionarse una ley aprobada en el año de 1895, mediante la cual se establece que "...los estados de la República se encargarían de la reparación y conservación de los caminos situados dentro de los límites de su territorio".⁷

Pocos años después se introdujo el primer automóvil a México, en 1898 llegaron a El Paso Texas, tres automóviles de marca *Delauany Belleville*, hechos a mano en las fábricas de Curvier, en Tolón Francia. "El señor Andrés Sierra González introduce el primero de ellos, y al pasar por Monterrey, lo registra como el automóvil número uno".⁸

A partir de este año se fueron introduciendo algunos automóviles a nuestro país, aún cuando no eran muchos los vehículos que había en los primeros años del presente siglo, se publicó el 25 de agosto de 1903 el Reglamento de Circulación de Automóviles, y tres días después surge el Reglamento de Coches de Alquiler de la Ciudad de México.

En 1905 los tranvías eléctricos estaban funcionando con un servicio aproximado de 112 kilómetros, constituyendo un medio importante para el transporte de pasajeros.

Ahora bien, se cree que el inicio del servicio de autotransporte en

⁷ García Benavides, Roberto; op. cit.; p.72.

⁸ Del Río, Fanny y Vargas, Carlos; El Autotransporte; Publicación de la S.C.T., México, 1988, p.30.

nuestro país puede situarse en la segunda década del presente siglo. Así en 1916 el Servicio de Transporte de pasajeros en el Distrito Federal estaba a cargo de los tranvías, pero al estallar el 31 de julio la huelga promovida por la Federación de Sindicato del Distrito Federal este sistema se vio paralizado. Los choferes que prestaban el servicio de autos de alquiler se apresuraron a atender la demanda. Las velocidades que desarrollaban no pasaban de 20 o 30 kilómetros por hora y el consumo de gasolina era excesivo. Cuando los trenes eléctricos reanudaron actividades, la nueva industria del autotransporte ya había nacido. La demanda era tal que los tranvías eran insuficientes y los viajeros por necesidad se trasladaban en este peculiar transporte.

La Ford Motor Co. Construyó el automóvil modelo T de cuatro cilindros en 1918 que se le incorporó al servicio público, es entonces que la operación del servicio de autotransporte se inicia a las primeras horas del día. Los carros se estacionaban en el Zócalo, a un costado del Palacio de Ayuntamiento, frente a Catedral o al Monte de Piedad y a lo largo de la Avenida 5 de Mayo. Cada unidad exhibía un cartón con el nombre de alguna de las rutas servidas por los tranvías, en la que el chofer esperaba encontrar más pasaje. Esta ruta era modificada según el destino de los usuarios más numerosos. La incorporación de más vehículos al servicio ocasionó frecuentes pugnas entre los choferes para obtener pasaje.

En 1917, el gobierno del Distrito Federal decidió adoptar el sistema

de permisos para rutas determinadas, surgiendo la primera línea de la Ciudad de México, denominada Santa María Mixcalco y anexas. Para 1918 se fundaron las líneas Peralvillo-Cozumel, Guerrero-San Lázaro, Gustavo A. Madero y la Martínez de la Torre, que cambió su nombre a San Rafael Aviación. En el siguiente año se crea la línea unión de camioneros, Roma-Piedad y anexas y en 1920 se iniciaron los servicios México-Tlalpan y México-Ixtapaluca.

El 27 de febrero de 1922 los autotransportistas efectuaron un paro y una manifestación frente al Palacio de Ayuntamiento que logró que el control del servicio pasara al gobierno del Distrito Federal. Ese mismo año se fundó la Compañía Mexicana de Automóviles, S.A. que inició sus operaciones en 1923, con la introducción de los dos primeros ómnibus de 20 pasajeros.

La fabricación en serie de los automóviles, durante este periodo, estimuló el uso y demandó el mejoramiento y aplicación de los caminos. Asimismo, se inauguró el Puente Internacional entre Nuevo Laredo, Tamaulipas y Laredo, Texas.

En 1923, se organiza la Compañía Omnibus de México, S.A. para dar servicio del Teatro Nacional a la Hacienda de los Morales, posteriormente dio origen a la línea Lomas de Chapultepec.

En 1925 se estableció la planta armadora de Ford en la Ciudad de

México. En este año se funda la línea Estrella Roja, con diez unidades marca Buick y Salle para dar el servicio de México a Cuernavaca.

La Comisión Nacional de Caminos, creada en 1925, reglamentó el uso de materiales para la construcción de carreteras, en función del volumen de tráfico. De 1925 a 1928, la Byrne Brothers Corp., realizó la construcción de carreteras México-Puebla, México-Pachuca y México-Cuernavaca".⁹

El primero de enero de 1928, surge la oficina de Tránsito de los Caminos Federales, para regular todo lo relacionado con el Autotransporte Federal y lograr su legal explotación.

A partir de 1928, sin excepción, los caminos nacionales fueron proyectados, construidos y conservados por ingenieros y compañías mexicanas.

En febrero de 1931, se creó la Policía Federal de Caminos (hoy Policía Federal de Caminos y Puertos) por acuerdo presidencial, cuyo objetivo es el de vigilar el tránsito de vehículos en los caminos federales como lo señala la ley de la materia.

De 1929 a 1934 se fundó la alianza Camionera Veracruzana *Flecha*

⁹ Bravo, Carlos y otros; op. cit. p.18.

de Oro, la línea *Estrella de Oro* realiza el servicio directo México-Acapulco. Ese mismo año se funda *Transportes del Norte* y se inicia el servicio de carga a Puebla, de manera individual; además se logró enlazar por carretera las ciudades de Tehuacán, Córdoba, Valladolid y Monterrey con Nuevo Laredo.

En 1937 se formó la corporativa de transportes México-Laredo, Sociedad Cooperativa Limitada (S.C.L.), abriendo la ruta para el servicio de carga. Ese año se formó en Manzanillo, Col., la cooperativa Gremio Unido, que operaba rutas de pasaje y carga.

De 1938-1939, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) reportaba 4,328 unidades autorizadas para el servicio público. Asimismo, se autorizó a la constitución de 33 cooperativas de autotransportistas, de acuerdo a la nueva ley de cooperativas de la época.

La oficina de tránsito de los Caminos Federales se convirtió en Departamento, el primero de febrero de 1938, en 1939 se dotó al Departamento de Tránsito y Policía de Caminos un reglamento interior para su organización administrativa y funciones técnicas. Así, se inició la creación de unidades administrativas foráneas, existiendo trece delegaciones y dos subdelegaciones, que para 1940 quedaron integradas a la Oficina de Delegaciones Foráneas.

En la década de 1930 a 1940, se invirtieron 2,346 millones de pesos en la construcción de 8,503 kilómetros de caminos federales y en cooperación con los estados, con lo que la red alcanzó un total de 9,929 kilómetros; también surge la línea Estrella de Oro con la fusión de las compañías Flecha de Oro y Estrella Roja.

En 1944, se inaugura la carretera Acapulco, Zihuatanejo. Para 1946, la red carretera alcanzó a Oaxaca, Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas, Comitán, Ciudad Juárez y enlazó a Guadalajara y Nogales.

"Por decreto de julio de 1947, la importación de vehículos terminados se sujetó al sistema de cuotas y se hizo obligatoria de determinadas autopartes nacionales. La línea de primera clase ADO inaugura sus instalaciones en Buenavista, México, en octubre de este año.

Durante la II Guerra Mundial se introdujeron las primeras unidades consistentes en tractor y caja cerrada, por el señor Julián F. Polo, marcas Reo, Federal, Ward la France, Corbitt e International. En su mayoría fueron adquiridos por Líneas Unidas del Norte".¹⁰

El 11 de febrero de 1949 fueron inauguradas las oficinas y terminal de los autobuses México-Puebla-Veracruz "Flecha Roja", la terminal de

¹⁰ Ibidem. p.21.

autobuses Estrella de ORO en Fray Servando Teresa de Mier, México; destacó la incorporación de un servicio de radio especial para la comunicación de todas las terminales y la introducción de unidades con carrocerías integrales.

En 1950 se desarrolló el primer camión de turbina, el Kenworth-Boeing y se rediseñó la cabina para adecuarla a los largos recorridos. El 20 de enero de 1951, se efectuó la liberación casi total del mercado de autobuses y camiones.

En mayo de 1950, el licenciado Miguel Alemán, Presidente de la República, inauguró la carretera panamericana Cristóbal Colón, que conectó Ciudad Juárez, Chihuahua con el Ocotlán, Chiapas. Es así, que se invirtieron 7 millones 491 mil nuevos pesos en la construcción de 21,422 kilómetros de carreteras; también se inauguró la Terminal Central de Pasajeros de Guadalajara y pronto se sumaron Ciudad Obregón, Guanajuato, Querétaro, Toluca y Colima.

El 11 de enero de 1951, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se organizó en dos Subsecretarías denominadas: de Obras Públicas y de Comunicaciones y Transporte respectivamente.

En 1953, se fundó la Escuela de Policía Federal de Caminos, con el fin de formar elementos del cuerpo policiaco. El valor de la industria de

autotransporte para 1958 se calculaba en 6 mil millones de pesos; y se tenían registrados 190 sociedades y 57 concesionarias para el servicio regular. En el período 1952-1958 se culminó el camino de la Constitución y se inició la México-Querétaro. La inversión total en caminos fue de 4,176 millones de pesos.

En 1959, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se dividió, creándose la hoy llamada Secretaría de Comunicaciones y Transporte.

Durante el período de 1958-1964 se invirtieron 7 millones 316 mil nuevos pesos en construcción, conservación y ampliación de carreteras con los que la red totaliza 56,327 kilómetros.

A efecto de controlar el tonelaje de los vehículos, en 1963 se instalaron las primeras básculas de registro automático en las carreteras federales y se adquirieron equipos para medir la velocidad de los vehículos.

En 1965, la empresa Flecha Roja presentó un nuevo tipo de camión para pasajeros que transportaba 60 personas, conocido como el tractobus B-1. Ese mismo año, la línea de autobuses de oriente adquirió 68 unidades de 42 pasajeros, con aire acondicionado y calefacción y motor CUMMINS V-8 con 265 caballos de fuerza, para alcanzar velocidades superiores a 120 kilómetros por hora. Se incluía sistema de muelles en

barras para disminuir las molestias a los ocupantes.

En el mismo año se realizó un estudio para determinar las necesidades de terminales y pasajeros, con base en el cual en 1966, se formuló el programa de construcción de Terminales para pasajeros y carga. Entre 1966 y 1970 se construyeron las terminales de Aguascalientes, Veracruz, Villahermosa, Zacatecas, León, Chihuahua, Mérida, Chetumal, San Luis Potosí, Cd. Juárez, Culiacán, Tepic. Este último año se inauguró la Terminal Central de Autotransporte Federal de Carga del Norte de la Ciudad de México, en la Calzada Vallejo.

En 1966 se creó la empresa Viajes México Rama, S.A., para operar recorridos de Interés turístico en el D.F. En 1967 se incorporaron a ella concesionarios del servicio regular autorizados para explotar el servicio exclusivo de turismo en rutas determinadas y se modificó su estructura, al convertirla en una sociedad de sociedades.

Durante el período de 1964-1970 se inauguraron las carreteras de México-Cuautla (de cuota), México-Durango (vía Naucalpan), Puebla-Orizaba, Acapulco-Pinotepa Nacional, Tijuana-Ensenada y Guadalajara-Zapotlanejo.

En 1971 se realizó el inventario nacional del autotransporte de carga para reconocer la situación legal, los datos técnicos de tráfico y

operaciones que prestaban el servicio; detectaron más de 70,000 vehículos al margen de la ley, operando a través de empresas y personas documentadoras de carga y protegidas por amparos provisionales.

Para la regularización del servicio de carga se promovió la creación de asociaciones de concesionarios de cada camino nacional y se dotó de permisos provisionales a los prestadores que se encontraban en situación ilegal, tras de demostrar su trabajo en las rutas.

Asimismo, se promovió la integración en sociedades mercantiles y cooperativas, lográndose hasta 1976, la constitución de 1,300 de ellas. Durante ese mismo periodo, se inauguraron 22 terminales centrales de pasajeros, para complementar un total de 28 operando en el país, entre las que destacan las del norte, poniente y sur del Distrito Federal.

En 1974, Dina se convierte en el pivote de la industria automotriz mexicana al producir el primer camión de marca mexicana, el Dina 5000, utilizado en todos los tipos de camiones de carga y de pasajeros, urbanos y suburbanos.

El 10 de julio de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, con el objeto de regular y controlar el tránsito de los vehículos en general por los caminos federales.

En el periodo de 1977-1982, se elaboró el Programa de Desarrollo de Autotransporte Federal, con los objetivos de incrementar la eficiencia y la seguridad de los servicios, adecuándolos a la estructura jurídica y fortalecer financieramente su prestación, preservando en todos los casos la mexicanidad, el interés público y los derechos de los trabajadores de la actividad.

Con ello, la flota de pasajeros ascendió a 26,000 vehículos y la carga a 117 unidades de arrastre; llegaron a 75 las terminales centrales de pasajeros en todo el país; el número de empresas registradas en el servicio de carga regular ascendió a 1,486 y para carga especializada 1,058. Se construyeron Centrales de Servicio de Carga en todas las entidades federativas.

En 1980, la Dirección General de Autotransporte Federal, se reestructuró, en la que se crearon la Comisión de Capacitación y Adiestramiento para el Autotransporte Federal, la Subdirección de Registro y Concesionamiento, la Subdirección de Análisis y Sistemas, la Subdirección de Terminales y de Presupuestos. La Subdirección de Coordinación de Delegaciones cambió su nombre por el de Subdirección de Delegaciones, contando con cuatro Subdirecciones Generales, siete Subdirecciones, 36 Departamentos, 39 sujetaturas, 150 Oficinas con un total de 237 unidades administrativas.

El 11 de agosto de 1980 se modificó el procedimiento legal para facilitar el otorgamiento de concesiones, con el objeto de incrementar la seguridad jurídica de los prestadores de servicios. En 1982 se expidieron los primeros títulos de concesión, en canje con permisos eventuales o emergentes otorgados con anterioridad.

El 2 de septiembre de 1988, se publicó el Reglamento del Artículo 127 de la Ley de Vías Generales de Comunicación el cual regula y garantiza los probables daños como consecuencia de accidentes y así poder indemnizar a los usuarios, tanto pasajeros como a su equipaje.

"El 28 de noviembre de 1988 cambió de nombre la Dirección General de Autotransporte Federal para llamarse Dirección General de Autotransporte Terrestre"¹¹, en virtud de haberse fusionado las Direcciones Generales de Autotransporte Federal y Ferrocarriles.

"Como consecuencia de lo anterior, en el ámbito foráneo, por acuerdo secretarial del 31 de julio de 1989"¹², las Delegaciones de Autotransporte Federal cambiaron de denominación por el de Delegaciones de Transporte Terrestre. Con funciones de autotransporte y de ferrocarriles y su control en los Centros Secretaría de Comunicaciones

¹¹ Decreto por el que se reforma y deroga diversos artículos del Reglamento Interior de la SCT., DDF. 28-11-88.

¹² Acuerdo por el que las Delegaciones de Transporte Terrestre dependerán jerárquica y administrativamente a los Centros SCT, del Estado en que se ubiquen, DDF. 31-07-89.

y Transportes, los cuales existen en cada Entidad Federativa con competencia hasta los límites de las mismas, quedando el control de éstos por parte de la Dirección General de Transporte Terrestre en el aspecto meramente normativo, pero no así en lo operativo. Es preciso señalar que el número de delegaciones en este lapso era de 67, distribuidos en toda la República en forma estratégica.

El día 7 de julio de 1989, se publicaron los Reglamentos de Carga y Transporte Multimodal, los cuales derogan la parte correspondiente del Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos señalado anteriormente, quedando con ellos suprimidas las rutas, esto es, quedó liberado el transporte de carga por todos los caminos de jurisdicción federal.

El día 24 de enero de 1990 fue publicado el Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales Terrestres, teniendo por objeto, regular la prestación de las maniobras de carga, descarga, estiba, acarreo, almacenaje y transbordo y en general los que auxilien y complementen el Servicio Público Federal de Transporte Terrestre y Aéreo, no provisto en el Reglamento del Artículo 124 de la propia Ley de vías, publicado el 4 de mayo de 1951.

Por acuerdo secretarial del 18 de enero de 1991 "...las Delegaciones de Transporte cambian de nombre y se dividen en dos Departamentos que son: Departamento de Autotransporte Federal y

Departamento de Autotransporte Ferroviario integrándose a la estructura de los Centros SCT de la dependencia, así mismo se crean las Unidades de Supervisión Regional de Autotransporte Terrestre cuya dependencia radica en la Dirección General de Transporte Terrestre para efectuar la supervisión de las funciones de los Departamentos antes señalados, por lo que desaparecen las Jefaturas de Transporte Terrestre que hasta esta fecha se encontraban suspendidas en sus funciones por la desconcentración de las Delegaciones"¹³, cuyo control como ya se expresó quedó en los Centros de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte Terrestre, al cambiar el nombre y habiendo quedado definida también sus funciones y dependencia contamos en este momento con 14 Unidades de Supervisión Regional de Transporte Terrestre.

En 1977, se instalaron los Comités de Autotransporte Federal, "...que agrupan a los concesionarios y permisionarios por ruta y por Entidad Federativa, los cuales tenían el carácter de consultores, asesores o auxiliares de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, trayendo como consecuencia una mayor justicia para los transportistas al ser escuchados antes de emitir una decisión en el otorgamiento de nuevos permisos y concesiones, Comités que quedaron suprimidos por acuerdo Secretarial publicado el día 7 de julio de 1989 cuya función objeto de sus

¹³ Acuerdo por la que se modifica la denominación de las Delegaciones de Transporte Terrestre y las Regiones de Inspección de Ferrocarriles para quedar respectivamente como Departamento de Autotransporte Federal y Departamento de Autotransporte Ferroviario, DDF. 24-01-91.

existencias duplicaba con la de la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones, motivo fundamental de su supresión".¹⁴

En materia de pasaje, el día 9 de marzo de 1990 se publicó el reglamento para el Autotransporte Federal Exclusivo de Turismo, cuyo objetivo es el transporte de personas como una modalidad del servicio de pasajeros, con fines meramente de recreación hacia los lugares destinados para el efecto; y el día 30 de mayo de ese año se publicó el Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de Pasajeros, con el cual quedó casi derogado en su totalidad el Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos, que abarca tanto el pasaje como a su modalidad turística, como al de carga en sus diversas modalidades.

"El autotransporte Federal, constituye uno de los modos de transporte terrestre que por sus características, es el más versátil, por su rápida movilidad, economía; a diferencia del ferrocarril que es más lento, necesitando una serie de servicios conexos que le permitan su colectividad, aunque sin duda es más económico. El transporte aéreo es más rápido pero más costoso. El transporte marítimo no es funcional por sí solo y mucho menos en el interior del país. En cambio el autotransporte Federal, por las vías que utiliza para su movilidad, surca el territorio nacional, operando tanto a

¹⁴ Acuerdo por el que se deja sin efecto alguno el Acuerdo de fecha 9 de noviembre de 1977 publicado el 24 de dicho mes y año, en el cual se considera como Organos consultores, Asesores o Auxiliares a los Comités de Ruta, Comités Estatales y a los Comités Técnicos de Autotransporte Federal de esta Secretaría, DDF. 07-07-89.

cortas como a largas distancias, así como para la entrega de mercancías de puerta a puerta y desde luego también en el transporte de personas".¹⁵

El autotransporte federal, sobresale entre los diferentes modos de transporte en nuestro país, ya que moviliza al 98% de los pasajeros que utilizan servicios públicos en el territorio nacional y al 85% de la carga que se traslada por vía terrestre.

"En términos absolutos, el volumen de pasajeros movilizados en 1992, con respecto a 1988, aumentó en 429 millones de pasajeros, registrándose una transportación de 2 mil 190 millones de pasajeros en 1990.

Por lo que se refiere al volumen de toneladas movilizadas por el autotransporte federal a partir de 1990 y hasta 1992 registró tasas promedio de crecimiento anual de 3.26% transportándose en 1992 un total de 341 millones de toneladas".¹⁶

1.2. CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE.

En el punto anterior se dejó plasmado el desarrollo histórico de las principales etapas de autotransporte federal en México. En este sentido,

¹⁵ Mendez, Eugenio y otros; Las Comunicaciones y los Transportes en México; PRI, México, 1975. No. 6, v. 1 p.12.

¹⁶ Exposición de Motivos; Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; 15 de diciembre de 1993.

es conveniente aproximarse a la definición del Servicio Público apoyándose en varios expertos en el área; para que posteriormente se conceptualice el Autotransporte Federal como servicio público.

Acosta Romero, en relación al Servicio Público, señala lo siguiente: "Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetos a un régimen de Derecho Público, que determinan los principios de regularidad uniformada, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión".¹⁷

Por otro lado Serra Rojas, hace referencia a la concesión del Servicio Público "...como un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios de servicio concedido".¹⁸

"El Servicio Público es considerado como una parte de la actividad del Estado, creado para la satisfacción de las necesidades e interés general, el cual de otro modo quedaría insatisfecha o insuficiente, en la que podemos apreciar una distinción del servicio

¹⁷ Acosta Romero, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1986. p.624.

¹⁸ Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1988. Tomo II. p.296.

público que no es otra cosa que la satisfacción del interés general".¹⁹

Por último Miguel Alarcón indica que: "En derecho administrativo se entiende por Servicio Público un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua para satisfacción del orden público y por una organización pública".²⁰

En el orden de ideas expuesto anteriormente el servicio público no necesariamente debe ser prestado por el Estado, ni mucho menos considerarlo como exclusivo para ser atendido por funcionarios y empleados públicos; el concepto debe abarcar la generalidad de todos los servicios públicos ya sea centralizados, descentralizados, concesionados, permisionarios o autorizados, como lo puede ser en el autotransporte federal.

Es así, que el servicio público de autotransporte federal, es una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas de interés general y de orden público, relativas al transporte de personas y materiales (de cualquier tipo) a través de caminos federales, mediante el uso de vehículos automotores, misma que el Estado concede a los particulares para que lo exploten contra el pago de prestaciones en dinero por parte de los usuarios, el cual es regulado por ordenamientos de

¹⁹ Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1986. p.243.

²⁰ Orrico Alarcón, Miguel; Los Transportes y las Comunicaciones en el Derecho Mexicano; SCT, México, 1984. p.53.

derecho público para su legal explotación.

Por otro lado la nueva Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993 indica que se entenderá por:

- *Servicio de autotransporte de carga.* El porte de mercancías que se presta a terceros en caminos de jurisdicción federal.
- *Servicio de autotransporte de pasajeros.* El que se presta en forma regular sujeto a horarios y frecuencias para la salida y llegada de vehículos.

1.3. CLASIFICACION Y CARACTERISTICAS.

De acuerdo con lo que establece la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, este último se compone de:

- I. "Pasajeros
- II. Turismo, y
- III. Carga"²¹

"I. Autotransporte de pasajeros.- atendiendo a la forma de

²¹ Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, México, 1995. Artículo 33. p.25.

operación y al tipo de vehículos cuyas características y especificaciones técnicas se determinan en la norma correspondiente, el autotransporte federal de pasajeros se clasifica en los siguientes servicios:

- a) De lujo;
- b) Ejecutivo;
- c) De primera;
- d) Económico;
- e) Mixto, y
- f) **Transportación terrestre de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos**²²

a) El servicio de lujo y ejecutivo operan en viajes directos de origen a destino y deberán prestarse en autobús integral del último modelo fabricado en el año en que ingresa al servicio, con límite de operación de diez años contados a partir de la obtención del permiso.

Las características y especificaciones técnicas de los autobuses, se establecerán en la norma respectiva y deberán estar dotados de asientos reclinables, sanitarios, aire acondicionado, sonido ambiental, cortinas, televisión, videocasetera y servicio de cafetería.

b) De primera.- El servicio de primera operará en viajes directos de origen a destino, deberá prestarse en autobús integral de hasta diez años de antigüedad en el momento que ingrese al servicio con límite de

²² Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares México, 1995. Artículo 18 p.10.

operación de quince años contados a partir del año de su fabricación, equipado con asientos reclinables, sanitario y aire acondicionado.

c) Económico.- El servicio económico operará con paradas intermedias entre el origen y destino, con autobús integral y convencional, con antigüedad máxima de doce años al ingresar al servicio y límite de operación de quince años contados a partir del año de fabricación.

d) Mixto.- El servicio mixto se prestará para el transporte de pasajeros y carga en un mismo vehículo cuyo interior se encuentre dividido en dos partes, una para las personas y sus equipajes y otra para las mercancías. Este servicio tendrá las mismas condiciones de operación y características de los vehículos determinados para el económico.

Posteriormente en su artículo 23 el Reglamento señala que:

"Los servicios de autotransporte federal de pasajeros se prestarán con regularidad, uniformidad, continuidad y sujeción a horarios, los cuales deberán registrarse ante la Secretaría, y se mantendrán en aplicación por lo menos durante los dos meses posteriores a su registro, deberán estar a la vista del público".²³

Los horarios se cumplirán estrictamente, aún cuando no haya

²³ Ibidem. Artículo 23. p.12.

suficiente pasaje para los mismos, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

En los casos en los que se pretenda suspender o cancelar el servicio en una ruta o tramo de la misma, los autotransportistas estarán obligados a dar aviso a la Secretaría y al público usuario, cuando menos con treinta días hábiles de anticipación, así como a tramitar las bajas correspondientes.

"La operación de los servicios requerirá de terminales para el ascenso o descenso de viajeros en las poblaciones donde inicien o terminen su recorrido. Considerando las clases de servicio y las características de las poblaciones, la Secretaría emitirá la norma sobre especificaciones que deberán reunir las terminales".²⁴

e) Transportación terrestre de pasajeros de y hacia los puertos marítimos y aeropuertos.- En la expedición del permiso para la prestación del servicio de transportación terrestre de o hacia los puertos marítimos y aeropuerto, la Secretaría, recabará previamente la opinión de quien tenga a su cargo la administración del puerto marítimo o aeropuerto de que se trate, en los términos que señala la ley.

La expedición de permisos para esta modalidad procederá para autobús integral, vagoneta y automóvil sedán, del último modelo fabricado

²⁴ Ibidem. Artículo 24. p.13.

en el año en que ingrese a la operación del servicio, con límite en operación de cinco años, contados a partir de la obtención del permiso, dotado de aire acondicionado y sonido ambiental. Adicionalmente, el autobús deberá contar con sanitario.

Dichos permisos autorizarán la libre circulación de los vehículos en todos los caminos de jurisdicción federal, siempre que se tenga como punto de origen o destino el puerto marino o aeropuerto correspondiente.

Por último el artículo 29 del reglamento señala que los usuarios del servicio de autotransporte federal de pasajeros tendrán los siguientes derechos:

- Recibir el servicio que ampara el boleto en los términos y condiciones que correspondan a la clase de servicio;
- Conservar en su poder los bultos que por su volumen y naturaleza se puedan llevar a bordo sin que ocasionen molestias a los pasajeros ni pongan en riesgo la seguridad;
- Que se admita en el mismo vehículo, por concepto de equipaje y libre de porte por cada boleto un máximo de 25 kilogramos.
- Recibir el comprobante que ampare su equipaje;
- Recibir el reembolso del importe de su boleto por un retraso mayor a dos horas en el origen del recorrido, y

- Que no se aplique ajuste alguno a los boletos adquiridos con anterioridad a un incremento tarifario.

"II. Autotransporte de Turismo.- Atendiendo a la forma de operación y tipo de vehículo cuyas características y especificaciones técnicas se determinan en la norma correspondiente, el autotransporte federal de turismo nacional se clasifica en los siguientes servicios:

- a) Turístico de lujo;
- b) Turístico;
- c) De excursión, y
- d) Chofer-guía."²⁵

Los servicios anteriores no estarán sujetos a horarios o rutas determinadas, según lo señala el artículo 30 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares.

a) Turístico de lujo; y b) Turístico.- Estos servicios se prestarán asociados cuando menos a uno de los servicios complementarios relativos a hospedaje, alimentación, visitas guiadas y otros conceptos que formen de un paquete integrado por operadores turísticos.

*El servicio turístico de lujo se prestará en autobús integral, del último modelo fabricado en el año en que ingrese al servicio, con límite de operación de diez años, contados a partir de la obtención

²⁵ Ibidem. Artículo 30, p.17.

del permiso, dotado de asientos reclinables, sanitario, aire acondicionado, equipo de sonido, cortinas, televisión y videocasetera".²⁶

El servicio turístico operará con autobús integral de hasta ocho años de antigüedad, en el momento que ingrese al servicio, con límite en operación de doce años contados a partir del año de su fabricación, equipado con sanitario y aire acondicionado.

c) De excursión.- "El servicio de excursión se prestará para uso exclusivo de un grupo de personas para realizar viajes de esparcimiento, de estudio, con fines deportivos, o para convenciones y negocios, sujetos a itinerario y horario determinados por contratantes.

Este servicio podrá operarse con autobús integral o convencional, de hasta ocho años de antigüedad en el momento que ingrese al servicio, con límite de operación de doce años, contados a partir del año de su fabricación".²⁷

d) Chofer-guía.- "El permiso para operar el servicio de chofer-guía, autoriza a su titular para trasladar turistas por todos los caminos de jurisdicción federal, en vehículos tipo sedán o vagoneta, del último modelo fabricado en el año en que ingrese a la operación del servicio, con límite

²⁶ Ibidem. Artículo 32.

²⁷ Ibidem. Artículo 34. p. 18.

en operación de cinco años, contados a partir de la obtención del permiso, con capacidad máxima de nueve asientos, aire acondicionado y sonido ambiental".²⁶

Es importante señalar que los permisos para las modalidades de turístico de lujo, turístico y de chofer-guía, autorizan a sus titulares para el ascenso y descenso de los turistas en puertos marítimos, aeropuertos y terminales de pasajeros en servicio previamente controlados.

III. Autotransporte de Carga.- Este último es objeto de estudio y de acuerdo con el reglamento se clasifica de la siguiente manera:

a) Carga General.- El servicio de carga general, consiste en el traslado de todo tipo de mercancías por los caminos de jurisdicción federal, siempre que lo permitan las características y especificaciones de los vehículos.

b) Carga especializada.- El servicio de carga especializada comprende el transporte de materiales, residuos, remanentes y desechos peligrosos, objetos voluminosos o de gran peso, fondos y valores, grúas industriales y automóviles sin rodar en vehículo tipo góndola. Tratándose de objetos voluminosos o de gran peso determinados en la norma correspondiente, se requiere permiso especial por viaje que otorgue la

²⁶ Ibidem. Artículo 35.

Secretaría.

Con la reciente Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, así también con el respectivo reglamento de autotransporte federal y servicios auxiliares se trata de recoger, en parte la regulación anterior que correspondía a la Ley de Vías Generales de Comunicación, buscando modernizar y actualizar los lineamientos con la realidad actual. Con dichos derechos se pretende dar las bases jurídicas que orienten el desarrollo de la infraestructura de autotransporte para colaborar con el crecimiento económico del país.

En este sentido, los próximos capítulos estarán orientados a identificar y analizar la concesión y permisos relacionados con el autotransporte federal.

CAPITULO II.

LA CONCESION.

2.1. DEFINICION.

"La palabra concesión viene del latín *concessio* derivada de *concederé*, conceder, término genérico que califica diversos actos por los cuales la administración confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado, o respecto del público; mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones. La mayoría de las veces tales derechos y ventajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas".¹

"La transmisión de algunos derechos del Estado a los particulares, se ha dado desde la antigüedad a través de diferentes procedimientos e instrumentos. En nuestro país estos derechos se transfirieron, durante el siglo pasado, a través de contratos, como sucedió en materia de ferrocarriles, energía eléctrica, hidrocarburos, servicios bancarios y explotación minera, principalmente, sobre todo en razón de que el Estado carecía de la experiencia técnica y de la capacidad financiera para la realización de esas actividades, por lo que a través de acuerdos de voluntades con los particulares, generalmente extranjeros, se convino

¹ Citado por Serra Rojas, Andrés; op. cit. p. 197.

ceder su ejercicio. Actualmente, su otorgamiento se regula por ley y se determina por el Ejecutivo.

La celebración de contratos para otorgar o conceder estos derechos dio lugar a la figura de la concesión, que al tratarse de una manifestación de la función administrativa del Estado, es materia de estudio del Derecho Administrativo. Esta concesión de los derechos del Estado a favor de los particulares se ha manejado de muy diversas maneras, en razón del tipo de derechos de que se trate, a la época en que se realice y al lugar en que se lleve a cabo, lo que ha traído como consecuencia, gran diversidad de criterios respecto a su naturaleza y contenido".²

Serra Rojas indica que la concesión es un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial...; más adelante señala que: la concesión administrativa es un procedimiento eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades a la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo

² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto; Elementos del Derecho Administrativo; Noriega, México, 1991. p.215.

estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización.

El tratadista Gabino Fraga, indica que: "...la concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado".³

Por otro lado, el autor Acosta Romero, considera que el término concesión puede significar varios contenidos:

1. "Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:
 - a) Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la ley; y
 - b) Para establecer y explorar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.
2. El procedimiento a través del cual se otorga la concesión o a través del que se regula la utilización de la misma aún frente a los usuarios.
3. Puede entenderse también por concesión, el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la

³ Fraga, Gabino. op. cit. p.242.

concesión".⁴

Como se puede observar el anterior autor considera indistintamente el término concesión, como figura jurídica, como un procedimiento y como un documento.

Así la concesión se caracteriza por constituir un derecho en favor del particular, derecho del que antes carecía, y por medio del cual se le permite realizar determinada actividad que originalmente corresponde al Estado; y por tal situación carece de derecho para realizarla; en consecuencia, si dicha actividad es en esencia del Estado, el particular la podrá realizar, asumiendo un derecho previo, pero con ciertas limitaciones establecidas en atención al interés público; por lo cual, toda actividad restringida al particular por el régimen de concesión, debe ser examinada para determinar si existe justificación alguna para no permitir que éste se dedique libremente a ella, o si en realidad dicha actividad corresponde en esencia y originalmente al Estado.

2.2. NATURALEZA JURIDICA.

Partiendo de los anteriores conceptos se puede iniciar el estudio de la naturaleza jurídica de la concesión; la doctrina administrativa ofrece diversos criterios para determinar su naturaleza jurídica pero

⁴ Acosta Romero, op. cit. p.587 y588.

fundamentalmente se puede agrupar en tres tendencias:

- a) *Acto unilateral de la administración.*
- b) *Acto contractual.*
- c) *Acto mixto.*

a) *Acto unilateral de la administración.*- Sin dejar de reconocer que en el nacimiento de la concesión existe una concurrencia de voluntades, que se plasma en un acuerdo que reviste la forma contractual, parece evidente que no es el contrato la esencia de la concesión.

En sí, la concesión como su mismo nombre lo indica, es un acto de poder público de soberanía en virtud del cual se desprende un servicio, una actividad o un aprovechamiento, que por esencia le corresponde, a un particular que al aceptarlo adquiere derechos y deberes recíprocos, según la situación previamente definida por la leyes. Así, la parte contractual existe más bien en la forma que en el fondo, pues la revocabilidad y la reversión en favor de la administración, cuando así lo requiere el bien público, excluyendo la idea del contrato.

Por eso el derecho que surge a favor del particular en la concesión, es en cierto modo injusto, ya que está sujeto a constantes limitaciones e intervenciones por parte del poder público e incluso a su existencia, cuando en circunstancias especiales aquel lo cree conveniente. La idea del contrato supone igualdad entre las partes contratantes en cuanto a

sujetos de derecho y ésta no existe en modo alguno en la concesión. Por estas razones "...la concesión es un acto de poder, un acto de gobierno para cumplimiento de los fines del Estado".⁵

Por otra parte, no es posible suponer la inmersión de la concesión de contrato, ya que otorga al concesionario precisamente una esfera de actuación que originalmente es administrativa. En ella, el estado tiene y conserva la titularidad de la actividad o de la explotación, al concesionario sólo se le otorga la exacta cantidad de atribuciones para la ejecución del servicio o para la explotación del bien público.

Contrapuesta a la doctrina contractual se encuentra la que estima a la concesión como acto unilateral, o sea, un acto típico del poder público, en ejercicio exclusivo de la potestad de soberanía.

b) *Acto contractual.*- Como se hacía difícil explicar la naturaleza jurídica de la concesión de acuerdo con la hipótesis de un contrato de derecho privado, se trasladó el problema a los contratos de adhesión, en donde la situación de igualdad se trastoca en la de dependencia, puesto que en ella una de las partes fija las cláusulas del contrato y la otra las rechaza o acepta tal y como son ofrecidas para realizar el convenio. En el caso, se supuso la situación de dependencia del concesionario del

⁵ García, Oviedo; Derecho Administrativo; Tomo II, Artes Gráficas Iberoamericana, Madrid, 1968. p.303.

servicio, sin pensar que la situación reglamentaria de la concesión es la que presenta una apariencia contractual adhesiva, por ello no implica la existencia de un acto contractual o de convención entre partes, sino la aplicación de una reglamentación jurídica preexistente, que de ninguna manera se debe considerar como cláusulas contractuales.

Gastón Jeze defendió la tesis de que la concesión es un contrato y señala las siguientes características:

- a) "Tener por objeto la explotación o funcionamiento de un servicio público.
- b) Realizarse con gastos y riesgos a cargo de un concesionario
- c) La remuneración de este, es el derecho a percibir de los usuarios una ganancia por el uso del servicio.
- d) Ser un contrato de larga duración.
- e) Ser un contrato administrativo por que el funcionamiento del servicio exige la aplicación de reglas que están fuera del Código Civil".⁶

Así, la teoría del contrato administrativo considera que la concesión se produce a través de un acuerdo de voluntades: la del Estado, que otorga el derecho para la prestación del servicio público o para el uso, aprovechamiento y explotación de sus bienes; y la del particular, que se

⁶ García Oviedo. op. cit. p.310.

obliga a cumplir las conductas que el contrato impone y adquiere los derechos de colaborar por la prestación del servicio o de aprovechar el bien del Estado.

c) *Acto mixto*.- La teoría de la concesión como acto mixto, domina sobre todo en el derecho francés que considera que aquella es un acto complejo: acto unilateral más que acto contractual.

Gran parte de la doctrina jurídica indica que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos que, por estar condicionados unos con otros, no hacen perder el carácter unitario a la concesión.

Estos elementos son: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato; dentro de esta postura está el tratadista mexicano Andrés Serra Rojas.

Según esta teoría, el acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la administración y funcionamiento del servicio, bien haciendo una revisión a las normas establecidas de antemano o las que se establezcan en reglamentos o leyes; dentro de las del Servicio Federal de Autotransporte quedarían comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios; y en su carácter de acto reglamentario este primer elemento de la concesión, la administración puede variarlo en cualquier momento sin

intervención o conocimiento del concesionario, de acuerdo con las necesidades que satisfacen el servicio.

Según los defensores de esta teoría, el acto condición es el que como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, y para ocupar tierras nacionales.

Por último, el elemento contractual lo constituyen tanto las cláusulas que establecen ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, como el derecho que este tiene para que se mantenga el equilibrio financiero de la empresa.

Consideramos que para definir la naturaleza jurídica de la concesión, basta examinar la situación que guarda actualmente el régimen de concesión en nuestro país, con lo que se concluirá que la mayoría de las concesiones se otorgan mediante un acto de poder de autoridad, que se da unilateralmente.

En efecto dadas las condiciones actuales en cuanto al procedimiento para otorgamiento de concesiones, nos encontramos que todo está previamente contemplado, no existe acuerdo de voluntades, y así tenemos que el régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la administración y el concesionario es de derecho

público y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, el régimen al que están sometidos la concesión y la actividad.

La concesión es un estatus jurídico, que el Estado atribuye a un particular unilateralmente, con esto se quiere señalar que la concesión es una situación de derecho que se caracteriza por la facultad de llevar a cabo ciertas tareas o actividades que corresponden al Estado.

Estas actividades debe el concesionario efectuarlas en nombre propio, de tal modo que el particular es responsable frente a terceros que contratan con él, y no la administración; se insiste en el concepto de que ese estatus jurídico lo confiere el Estado unilateralmente, de manera que la concesión no es un contrato, sino que su género próximo vendría a ser el acto administrativo en general, con todas las consecuencias que esta circunstancia implica.

La concesión es pues, una situación de derecho que está constituida no solamente de obligaciones, sino también por poderes que invisten al concesionario, no para el efecto de que se adquieran derechos frente a la administración, sino con el exclusivo objeto de que se pueda cumplir con su cometido, en esta especial desmembración de las atribuciones del Estado.

Consecuencia de lo anteriormente expuesto es que, tratándose de un estatus legal, la concesión pueda ser modificada o suprimida unilateralmente por el Estado.

Anteriormente se señaló que la concesión crea un derecho en favor del particular, sin embargo, en vista de las limitaciones a que está sujeto el derecho; se ha utilizado el término de estatus legal, como condición jurídica o situación legal, para establecer más obviamente la condición del concesionario.

Aparentemente esta apreciación parece ser extrema, pero está fundada precisamente en el estado de derecho en que vivimos, donde se encuentran ciertos principios como el de la legalidad de los actos administrativos que es regla del derecho administrativo, que señala que los actos de la administración gozan de una presunción de legitimidad, y la privación de la concesión no es un caso de excepción a esta regla. No se debe olvidar además que, la modificación o la extinción que el poder público haga de una concesión, tiene que sujetarse siempre a la facultad que para ello le otorgue la ley; pues como se sabe los órganos del Estado únicamente pueden obrar en el ejercicio de su competencia y de acuerdo al derecho de modo que cuando se suprima o modifique la concesión sin atenderse a lo dispuesto en la ley, esta resolución es recurrible en la forma y términos previstos por la misma ley. Por otra parte, la legislación puede conceder al poder público, según la corriente que siga desde una

facultad discrecional absoluta, hasta la determinación casuística, de las hipótesis en que procede la modificación o pérdida para el concesionario.

2.3. TIPOS DE CONCESIONES.

Para conocer los diferentes tipos de concesiones es necesario hacer una alusión a su base constitucional. En este sentido el párrafo octavo del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de servicios y utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".⁷

De lo anterior se desprende lo siguiente: de acuerdo a lo establecido en la Constitución y las leyes que de ella derivan, las concesiones pueden ser:

1. Para la prestación de servicios públicos.
2. Para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio

⁷ Gámiz Parral, Máximo N.; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada; Noriega Editores, México 1995, p.53.

de la Federación.

La doctrina jurídica ha clasificado los servicios públicos de acuerdo con diversos criterios, pero tal vez más importantes son los que los dividen por la forma como satisfacen las necesidades generales y los separan por la forma de gestión de los mismos.

Desde el primer punto de vista se distinguen en:

- a) Servicios públicos nacionales, es decir destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el servicio de defensa nacional;
- b) Servicios públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías generales de comunicación, los servicios sanitarios, los de puertos y faros.
- c) Los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Dentro de esta categoría se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, de telégrafos, radiocomunicación, transportes, etc., y también los servicios públicos sociales como son los de

asistencia pública, los de previsión, los seguros sociales, los de vivienda, etc.

De acuerdo con la Ley de Bienes Nacionales del 29 de julio de 1994, son bienes de dominio público los siguientes:

"Artículo 2.-

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en el artículo 27, párrafo cuarto, quinto y octavo, y 42 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".⁸

Artículo 27... "Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles

⁸ Legislación de Administración Pública Federal; Ley General de Bienes Nacionales; Ediciones Delma, México, 1995. p.253.

minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión de términos que fije el derecho internacional".⁹

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República o un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad

⁹ Gámiz Parral, Máximo N.; op. cit. p41.

nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos, riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren los depósitos, pero si se localizaren en dos o mas predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".¹⁰

"En los casos en los que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable o imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, para los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir,

¹⁰ Ibidem. p.41 y 42.

transformar, distribuir y establecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieren para dichos fines".¹¹

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a este, los derechos de la soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doce millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario mediante acuerdo con estos Estados.¹²

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

¹¹ Ibidem, p. 42-43.

¹² Ibidem.

Así el artículo 2do. de la Ley de Bienes Nacionales sigue enumerando los bienes de dominio público:

III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del Artículo 3o. de esta ley.

IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;

VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;

VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

VIII. Los terrenos baldíos y los demás inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expediciones de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros,

documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o tecnológicas, de armas, numismáticas y filatélicas, los archivos las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetográficas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional, y

XIII. Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior, caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo.

Aquí valdría hacer un pequeño paréntesis para señalar que el despacho de los asuntos de orden administrativo se hará por medio de las dependencias que el ejecutivo federal señale; tal es el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que le corresponde despachar asuntos para "...otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransporte en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas".¹³

¹³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ediciones Delma, México. 1995. Artículo 36. p.30.

Por otro lado el doctor Serra Rojas hace la siguiente observación la legislación administrativa mexicana no ha sido muy precisa en el empleo del término concesión administrativa, pues hace referencia a numerosos actos, algunos de los cuales no deben llamarse propiamente concesión.

Es frecuente en la ley y en las resoluciones administrativas llamar concesiones o contratos, permisos, licencias y autorizaciones y otros actos similares. De esta manera se alude al contrato-concesión, o a la concesión-permiso y otras denominaciones contradictorias que desvirtúan la naturaleza de esta institución.

También la doctrina ha permitido reducir el campo de concesión para "denominar los actos de poder público que faculta a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público o para la explotación y aprovechamiento de bienes de servicio directo y de la propiedad de la nación".

Así, partiendo de la base de que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, el derecho se reduce a la explotación, el uso y el aprovechamiento de los recursos de que se trata. "Estas actividades pueden realizarse por los particulares o por sociedades constituídas conforme a las leyes mexicanas, y no pueden hacerlo sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

Por lo que se puede decir, que la concesión de un servicio público es un acto administrativo, complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confinado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido, por otro lado, la concesión para la explotación de bienes de la federación, es un acto administrativo mediante el cual se otorgan a los particulares determinados derechos para la explotación del subsuelo, o para el establecimiento de los servicios públicos que ellos requieran, bajo un régimen de estricto derecho público.

2.4. ELEMENTOS DE EXISTENCIA Y REQUISITOS DE VALIDEZ.

Se puede argumentar que los elementos esenciales que intervienen para que se de la concesión son: la autoridad que otorga la concesión, el concesionario y en el caso de las de servicio público como el de autotransporte federal que es objeto de estudio, el usuario. Así, la autoridad concedente es el Jefe del Ejecutivo, que la otorga a través de sus dependencias, como lo es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; que como ya fue señalado es la encargada de otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas. El concesionario es una persona física

o moral, que debe tener la capacidad técnica y financiera para realizar el objeto de la concesión. Por último el usuario, es el público que solicita la prestación del servicio.

La reciente Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF) señala que: "Las concesiones se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, en los términos que establezca dicha Ley y los reglamentos respectivos".¹⁴

"Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de 30 años, y podrán ser prorrogadas hasta por un plazo equivalente al señalado originalmente, siempre que el concesionario cumplido con las condiciones impuestas y lo solicite durante la última quinta parte de su vigencia y a más tardar un año antes de la conclusión".¹⁵

Por otro lado es necesario señalar que la LCPAF en su artículo 8 especifica que se requiere de permiso otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la operación y explotación de los servicios de autotransporte federal de carga, pasaje y turismo. En este sentido existe confusión respecto a si el autotransporte es concesionado o permissionado. Sin embargo, la anterior Ley de Vías Generales de Comunicación en su Artículo 152 señalaba que: para el aprovechamiento

¹⁴ Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal: Editorial PAC, México, 1995. Artículo 6. p 7.

¹⁵ Ibidem p.7.

de los caminos de jurisdicción federal en la explotación de servicios públicos de autotransporte, será necesario obtener concesión de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Regresando con la LCPAF y su respectivo Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares en su Artículo 6 señala que serán objeto de permiso expedido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes los servicios siguientes:

I. Operación y explotación del autotransporte federal de pasajeros, turismo y carga.

Así mismo, los permisos para el servicio de autotransporte federal de pasajeros se otorgarán a todo aquel que cumpla con lo siguiente:

II. Prestar solicitud en el formato que para tal efecto expida la Secretaría;

III. Presentar registro federal de contribuyentes;

IV. Presentar acta de nacimiento, certificado de nacionalidad, carta de naturalización o pasaporte;

V. Acreditar domicilio en el territorio nacional;

VI. Acreditar con poder otorgado ante fedatario público, la representación legal del promovente;

VII. Identificación de representante legal;

VIII. Acreditar la propiedad o legal posesión del vehículo con factura, carta factura o contrato de arrendamiento;

IX. Póliza de seguro de responsabilidad civil por daños a terceros;

X. Póliza de seguro de viajero o en su caso la constancia de fondo de garantía de los términos del reglamento respectivo;

XI. Declaración de características del vehículo;

XII. Horarios mínimos;

XIII. Acreditar que dispone de terminales en los puntos de origen y destino de la ruta solicitada;

XIV. Descripción de la ruta solicitada en cuya conformación deberán considerarse los tramos o ramales que se conecten o forman parte de la misma, y

En este momento aparece la figura jurídica del permiso la cual será objeto de estudio en el siguiente capítulo; es entonces que se podrán observar las diferencias entre concesiones y permisos.

CAPITULO III.

EL PERMISO.

3.1. CONCEPTO.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas, en su obra rotulada "Diccionario Jurídico Mexicano", conceptualiza el término permiso en forma gramatical y jurídica como un acto administrativo.

Gramáticamente el permiso tiene su raíz del latín *permissum*, que significa -licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa.

Jurídicamente, el permiso como acto administrativo, "...es el reconocimiento a cargo de la autoridad competente de un derecho del particular, que allana la vía para el ejercicio de una actividad especial reglamentada por el Estado o la realización de actos que ensanchan la esfera jurídica de su circunstancia".¹

Rafael de Pina nos define la figura del permiso como "...una autorización de autoridad competente para hacer o decir algo".²

Los administrativos mexicanos han sido prolijos en el análisis del

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas; Diccionario Jurídico Mexicano; Porrúa/UNAM, 1989. P.2388 y 2390.

² De Pina, Rafael; Diccionario de Derecho; Porrúa, 1984. p.383.

concepto de permiso administrativo. Para lograrlo, han aplicado el método de clasificación de los actos administrativos por una parte, y por la otra la síntesis de conceptos y su comparación con referencia a la autorización, la licencia y la concesión; en seguida han examinado las tendencias legislativas para la adopción de esta técnica jurídico-administrativa que constituyen una expresión genuina del poder del Estado frente a los particulares y, por lo tanto un acto administrativo por excelencia.

El maestro Gabino Fraga, señala que: "...la autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular".³

Así, el elemento fundamental del concepto del maestro Fraga resulta ser un derecho preexistente, cuyo ejercicio está limitado por la norma jurídica y que es invocado por un particular frente al Estado.

El Licenciado Miguel Acosta Romero, previo estudio de la doctrina y la práctica administrativa considera que éstas gramaticalmente significan:

"Licencia.- Es la facultad que otorga el poder público para hacer algo.

Permiso.- Es el consentimiento que otorga quien tiene potestad

³ Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; Porrúa, 1988. p.236.

también para hacer algo.

Autorización.- Es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho de realizar una conducta.

Como puede apreciarse, estos tres conceptos en el fondo, son sinónimos y varían sólo en cuestiones específicas o de grado".⁴

Jurídicamente puede tener los siguientes contenidos:

1. "Permiso, licencia o autorización, es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.
2. Puede constituir también el derecho formal por escrito, donde se hace constar el acto administrativo, por ejemplo, la licencia de manejar, el permiso de importación, etc.
3. Licencia y permiso, también pueden entenderse dentro de la relación de trabajo, como el acto por el cual es superior jerárquico, permite a los infractores ausentarse de sus labores por periodos cortos, con o sin goce de sueldo".⁵

⁴ Acosta Romero, Miguel; Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1988. p.791.

⁵ *Ibidem.* p.792.

Alvarez Gendin, considera que el permiso es un acto discrecional, es una tolerancia de policía mediante el cual alguien puede ejercer una actividad que de otra suerte no sería permitida".⁶

Por último Olvera Toro, dice que "el permiso administrativo o autorización tiene el mérito de actualizar un derecho en potencia del particular, dado que existe la libertad de actuar con sujeción a determinadas condiciones".⁷

Vemos pues que dentro de los conceptos citados, el permiso, licencia y autorizaciones son sinónimos, no crean situaciones jurídicas individuales; sino que son actos condición, porque mediante ellos se faculta a una persona física o moral que ha satisfecho determinados requisitos, para que ejecute actos que no puede realizar la generalidad, motivo por el cual aunque esta posibilidad de obrar libremente pueda valorarse en dinero, pueda transmitirse incondicionalmente a terceros que no cumplan lo que la ley exige para quedar colocados dentro de la condición.

3.2. NATURALEZA JURIDICA.

En la generalidad de los casos en la que la legislación positiva a

⁶ Alvarez, Gendin; Derecho Administrativo; T.I., Bosh, Barcelona, 1958. p.467.

⁷ Olvera Toro; Manual de Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1972. p.234.

adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país y solo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses, es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Así es pues, que "...la autorización, la licencia y el permiso constituyen actos que condicionan para un particular al ejercicio de sus derechos".⁸

Acosta Romero señala, que en el régimen de permisos, licencias y autorizaciones, se reconoce al particular un derecho preestablecido, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público urbanismo y aún hay autoridades que hablan de ética social en este aspecto.

Así, al particular se le reconoce este derecho, pero, para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos estos se le otorgará la licencia, el permiso o la autorización, por ejemplo, la licencia de manejo, licencias sanitarias, permisos de importación, licencias de construcción, licencias para la

⁸ Fraga, Gabino; op.cit. p.236.

apertura de ciertas clases de comercio.

"En el régimen de licencias, permisos y autorizaciones, no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlas, no hay usuarios, no rigen los permisos de rescate ni de reversión".⁹

Sayaguez Laso, considera el permiso "... como condición mediante el cual se ejerce un derecho preexistente para el uso de bienes del dominio público, que por su propia naturaleza están destinados a la utilización general de todos sus habitantes, dicho uso está sujeto a las normas legales y reglamentarias que dicten los órganos legislativos y administrativos en sus respectivas competencias, esto no excluye que en ciertos casos pueda exigirse el cumplimiento previo de determinados requisitos de la administración".¹⁰

Podríamos pensar que efectivamente, en el permiso hay previamente un derecho, ya sea por la calidad de la persona o por las circunstancias y no se puede ejercer porque exista un obstáculo o una barrera que se lo impide y es el permiso que concedido por la persona o autoridad competente, hace que desaparezca dicho obstáculo, desde luego, ese derecho latente y el permiso que hace que se ejercite tal

⁹ Acosta Romero; op. cit. p.676.

¹⁰ Sayaguez Laso, Enrique; Tratado de Derecho Administrativo I, II; Bianchi Altuna, Montevideo, 1959. p.273.

derecho, deben estar debidamente reglamentados y consecuentemente el permiso es, podríamos decir, la llave que abre la barrera que impide o prohíbe el paso para hacer efectivo ese derecho.

El permiso se extiende desde el sencillo acto administrativo que concede la salida del personal en horas de oficina de una institución, hasta el permiso que se necesita para realizar una obra de mayor trascendencia.

En el acto administrativo llamado permiso, se da una relación bilateral entre el solicitante y el que lo otorga, el que lo otorga debe estar investido de legalidad o autorizado para ello y el que lo solicita debe tener una esfera jurídica inferior y cubrir los requisitos establecidos por la administración.

De ninguna manera se puede imponer la voluntad unilateral de la autoridad, si así fuera ya no sería permiso, sino que éste se convertiría en una orden y por lo tanto un acto de autoridad de carácter unilateral.

3.3 ELEMENTOS DE EXISTENCIA Y REQUISITOS DE VALIDEZ.

Desde el punto de vista lógico-jurídico entendemos por elementos de una cosa o de un contexto, aquellas partes que la integran o que ocurren a su formación; por igual razón. Los elementos del acto

administrativo en el cual entra el permiso, modalidades que son las ya expresadas, pero no forman parte del concepto acto administrativo; ello no quiere decir que no se estudien; sino que habrán de analizarse bajo otro aspecto y no como elementos el concepto que ocupa en éste capítulo.

Al respecto, el Licenciado Miguel Acosta Romero previo estudio de la forma como opera el acto administrativo considera como elementos de él mismo únicamente:

1. El sujeto.
2. La manifestación externa de voluntad.
3. El objeto y,
4. La forma

La finalidad y el motivo, pudieran llegar a ser requisitos del acto, pero de ninguna manera se considera que son elementos constitutivos del mismo. La oportunidad no es ni elemento, ni requisito y el mérito es una noción tan vaga e imprecisa, que no se cree que sea, ni que llegue a ser elemento o requisito del acto administrativo.

1.- Sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la administración pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos.

a) El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto, el cuál debe tener competencia para ello.

Se entiende por competencia, la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la administración pública en el orden jurídico. Con esto creemos precisar que la competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material (Ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo), sin embargo; hay caso en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del ejecutivo; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite".

b) Los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o a quienes ejecutan el acto administrativo; ya que pueden ser otras entidades públicas, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

2.- La manifestación externa de la voluntad, es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, es decir, que manifiesta obviamente esa voluntad.

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos que son:

- a) Debe ser espontánea y libre.**
- b) Dentro de las facultades del órgano.**
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia.**
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.**

3.- El objeto según Acosta Romero puede dividirse en:

a) Objeto directo o inmediato, es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo en la materia en la que tiene competencia.

b) El objeto indirecto mediato, será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones los siguientes requisitos:

- Debe ser posible física y jurídicamente.
- Debe ser lícito.
- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo.

4.- La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, Para el efecto de que pueda ser apreciada

por los sujetos pasivos o percibidos a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecia no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

En derecho la forma tiene una importancia capital, en la gran mayoría de los casos ella permite determinar la naturaleza jurídica del texto.

La idea de forma juega un papel esencial en derecho y es legítimo esperar que el empleo de una forma determine efectos precisos, del acto administrativo.

La forma escrita, siempre constituye un factor rígido a la vista de los administrados, y no existe duda de que contribuyó a determinar considerablemente la actitud de las autoridades subordinadas sobre la materia. La adopción de una regla escrita, es funcionamiento de las oficinas y facilita examen rápido de los expedientes.

La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización de la voluntad, algunos autores llegan de los particulares (un faro, un semáforo, las luces de aterrizaje en los aeropuertos, señalamientos).¹¹

¹¹ Acosta Romero, Miguel; op. cit. P.628 a 635.

Por otro lado Gabino Fraga indica que los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son:

- a) El sujeto.
- b) La voluntad.
- c) El objeto.
- d) El motivo.
- e) El fin y la forma.

a) El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza en su carácter del acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aclitud legal.

De la misma manera que los actos jurídicos de la vida civil, requieren una capacidad especial para ser realizados, así tratándose de los actos del poder público es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

La competencia en derecho administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad de un derecho privado: es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos, constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de administración.

b) Como acto jurídico el acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada.

A semejanza de lo que ocurre en el derecho administrativo se requiere que la voluntad generadora del acto no esté viciada por error, dolo o violencia.

En la mayor parte de las leyes que regulan funcionamiento de la administración, no se contienen disposiciones que fijen los caracteres de la voluntad para que pueda ser nacimiento a un acto jurídico; pero es indudable que el concepto mismo de este acto supone necesariamente la existencia de una voluntad viciada.

c) la existencia de un objeto constituye otro elemento fundamental del acto administrativo, debe ser determinado o determinable, posible y lícito.

La licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto.

Pero aún en este último caso la licitud del objeto deberá calificarse de acuerdo con esas tres categorías: "...que no contrarie ni perturbe el servicio público; que no infrinja las normas jurídicas; que no sea incongruente con la función administrativa".

d) El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.

e) La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de que la ley señala como necesarios para la exposición de la voluntad que genera la decisión administrativa.

A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, "la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria, no sólo para la prueba, sino principalmente para la existencia y es en esta última rama del derecho, el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la situación administrativa".¹²

Así mismo, Don Andrés Serra Rojas nos dice que en todo acto administrativo perfecto ocurren determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley de las cuales depende su validez, eficacia y proyección administrativa y así pueda producir sus efectos regulares. Estos actos "tienden a crear una situación jurídica nueva a modificar una situación existente o suprimirla".

La doctrina administrativa clasifica a los elementos del acto

¹² Fraga, Gabino; op. cit., p.267 a 271.

administrativo en:

1. Elementos subjetivos.
2. Elementos objetivos y,
3. Elementos formales.

1.-Los elementos subjetivos son los siguientes: administración, órganos, competencia e investidura legítima del titular del órgano.

Solamente la autoridad administrativa puede establecer o crear un acto administrativo, en los límites de su competencia.

El acto administrativo es un acto jurídico realizado por un sujeto, autoridad u órgano de la administración pública que obra en la esfera de su capacidad y competencia o en casos excepcionales por una persona que ha recibido una prerrogativa del poder público. Debemos distinguir el órgano que realiza la función administrativa, señalada en su esfera de competencia, del titular que es la persona física que expresa la voluntad orgánica o legal.

Comprende por consiguiente a la administración pública los órganos, la competencia y la investidura legítima del titular del órgano.

2.-Los elementos objetivos comprenden presupuesto de hecho,

objeto, causa y fin.

El objeto o contenido determinado por el efecto práctico producido de inmediato o directamente por el acto, como el nombramiento de un funcionario, el otorgamiento de una concesión o una declaración de expropiación y en general la declaración de voluntad contenida en el acto.

El motivo que es el antecedente o presupuesto que precede el acto y lo provoca, es decir su razón de ser o razones que mueven a realizar el acto a nuestro derecho constitucional.

La finalidad es el propósito de interés público contenido en la ley.

3.- Elementos formales o expresión externa del acto, que se integra con el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación".¹³

Lo anterior expuesto permite determinar lo siguiente:

Las concesiones se requirieron para explotar los caminos y puentes federales; ya que es jurisdicción federal todo lo relacionado con los caminos, puentes y los servicios de autotransporte que en ellos operan y sus servicios auxiliares. Por tanto, se necesita de permiso para que los

¹³ Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo; T.I., Porrúa, México, 1985 P.240 y 241.

particulares interesados en explotar las vías de comunicación, operen y exploten el autotransporte federal de pasajeros, turismo y carga.

Es así, que la mala interpretación o mala aplicación de estos conceptos, se justifica en lo relacionado al autotransporte federal porque si alguien (persona física o moral) intenta establecer una ruta con determinadas unidades o equipo de transporte; primero necesita obtener la concesión de esa ruta para explotar el camino o los puentes de Jurisdicción Federal por parte de la administración pública federal, que en este caso sería la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; así mismo necesita el permiso para que sus unidades transiten libremente por una ruta concesionada siempre y cuando cumplan con los requisitos técnicos y que establece la ley y sus respectivos reglamentos.

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA OBTENER EL PERMISO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJEROS Y DE CARGA

4.1 NECESIDAD DE MODIFICAR LA LEGISLACION EN MATERIA DE SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL.

Con anterioridad fue señalado que la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) en la sección relacionada con los caminos y puentes; fue derogada por la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF) del 22 de diciembre de 1993. La LVGC anterior LCPAF señala en su artículo 152 que: para el aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal en la explotación de servicios públicos de autotransporte, será necesario obtener concesión de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Sin embargo, la derogación de este ordenamiento por la LCPAF ya señalado, estipula claramente que ya no será objeto de concesión el Autotransporte Federal sino de Permiso otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la operación y explotación de los servicios de autotransporte federal de carga, pasajeros y turismo.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 señaló que la participación del Estado, tanto en la creación de infraestructura como en los modos de transporte, constituye una función de rectoría e impulso al desarrollo nacional, que se complementa y fortalece con la participación de los recursos de los particulares. La función reguladora en materia de servicios de transporte, se orienta a consolidar y fortalecer la competencia y flexibilidad de los servicios con el propósito de promover una mayor productividad y eficiencia en su prestación.

El marco jurídico de autotransporte, la vía en que opera y el de sus servicios auxiliares fue perdiendo actualidad. Esta circunstancia obedece a que la legislación que regula dichas materias data de hace más de cincuenta años y, durante ese lapso, las condiciones económicas, políticas y sociales han variado en forma sustancial; de ahí, que la idea que animó el nuevo marco jurídico en la modernización de los caminos, puentes, autotransporte federal y sus servicios auxiliares. Modernización, entendida no sólo como un cambio sino como el concepto permanente vinculado con las actividades de la sociedad en general, que busca defender y proyectar la identidad para alcanzar las metas que como Nación se le han propuesto.

En este contexto, las actividades del transporte en materia de infraestructura carretera y los servicios de autotransporte federal, que son

fundamentales para el desarrollo cada día más creciente de las actividades comerciales del país, no escapan a esa dinámica modernizadora.

Es así que en la administración salinista puso especial énfasis en la modernización del Sector Comunicaciones y Transportes, como elemento fundamental para apoyar el desarrollo comercial y coadyuvar en el crecimiento económico de México. Por ello, se inició la actualización de un marco jurídico, que permitió enfrentar los retos del futuro inmediato. En ese contexto el H. Congreso de la Unión recientemente aprobó la Ley de Puertos. Sin embargo, los objetivos de esta nueva ley no se lograrían si no se cuenta con una infraestructura carretera moderna y un servicio de autotransporte acorde a las necesidades actuales del país. Es necesario que los puertos se encuentren comunicados con los polos industriales y centros de consumo.

De esta manera, la iniciativa de la LCPAF se sometió a la consideración del Congreso de la Unión que tuvo como propósito actualizar el marco legal de caminos y puentes que constituyen vías generales de comunicación, así como los servicios de autotransporte que en ellos operan. La reforma propuesta buscaba dar una regulación propia a este importante sector, el cual se encontraba regulado por la Ley de Vías Generales de Comunicación.

En este proceso durante la pasada administración, la red de carreteras federales del país tuvo un crecimiento cualitativo y cuantitativo muy grande; la participación del sector privado en la infraestructura, la aplicación de novedosas tecnologías en la construcción, así como la velocidad, capacidad y características técnicas de los vehículos que se utilizan en el traslado de personas y cosas evolucionaron profundamente. Los centros urbanos demandaron el establecimiento o aplicación de servicios de transporte que les permitiera acercarse cada vez más al acelerado ritmo de la economía moderna; y, los volúmenes de carga y pasaje que deban ser movillizados requieren de normas jurídicas claras y a los volúmenes de carga y pasaje que se requerían, sustentadas en normas jurídicas claras que otorgaran seguridad jurídica por un lado, a quienes intervienen en la infraestructura carretera o en la prestación de servicios de autotransporte federal, y por otro, a los usuarios de los mismos, sin que ello signifique perder la rectoría del Estado en esas materias.

La realización de las obras de conservación, modernización y construcción requeridas y que forman parte del Programa Nacional de Modernización de la Infraestructura del Transporte 1990-1994, es una realidad llevada a cabo durante la pasada administración. Sin embargo, siendo en esencia la red nacional de carreteras columna vertebral en la que descansa el movimiento de bienes y personas, la que alienta el crecimiento del comercio y del bienestar social, necesitó de una ley que

asegure la oferta requerida, inhiba problemas de congestionamiento sobre rutas determinadas y permita superar la conservación y el mantenimiento de carreteras nacionales, mediante esquemas jurídicos que otorgaron una participación más decidida de los particulares en esquemas de concesión.

En este contexto, cabe señalar la importancia de llevar a cabo la reconstrucción de carreteras con más de medio siglo de existencia, cuyas características fueron dadas para un tipo de transporte que no se asemeja en nada a los modernos vehículos, pues las especificaciones son diferentes en cuanto al peso y dimensiones. Se requiere de carreteras adecuadas en cuanto a diseño y soportes técnicos, muchas de las cuales se han constituido en la pasada administración, pero que no son suficientes para hablar del México del año 2000.

La tarea no fue fácil, las bases se encontraban dadas pero se necesitaba de un marco jurídico de cuya normatividad se derivara la flexibilidad del Gobierno Federal para llevar a cabo la construcción y explotación de la infraestructura carretera mediante concesión por los particulares. Estados y Municipios en aras de establecer una comunicación no solamente que descansa en una completa red troncal carretera, sino que se extienda hacia territorios con baja densidad de población, clima hostil y ortografía abrupta de tal manera que permita su integración al México de hoy mediante la vía de comunicación terrestre más antigua que son los caminos.

En efecto, una de las más altas prioridades de la pasada administración fue la modernización del transporte carretero y su infraestructura, se hizo necesario fijar a nivel de ley las reglas rectoras de los caminos, puentes y autotransporte federal. La importancia que se asignó a dichas cuestiones estuvo motivada por la convicción de que una nación es tan pujante y moderna, como solidez, amplitud y flexibilidad tenga el desplazamiento de las personas y de las cosas en su territorio y su comunicación en las economías de otros países.

No obstante, cabe señalar que las acciones llevadas a cabo en el servicio de autotransporte federal, han llevado a incrementar su importancia económica, estimándose que su participación en el Producto Interno Bruto ha pasado del 1.4% al 1.6% en los últimos dos años, como resultado de la intensa actividad que ha observado este servicio.

El autotransporte federal, sobresale entre los diferentes modos de autotransporte en nuestro país, ya que se moviliza al 98% de los pasajeros que utilizan servicios públicos en el territorio nacional y al 85% de la carga que se traslada por vía terrestre.

El volumen de pasajeros transportados creció de 1980 a 1988 y tasas promedio anual de 5.5% pasando de 1,151 millones de pasajeros en 1981 a 1,761 millones en 1988; para los dos años de 1990 a 1992, el volumen de pasajeros transportados ha registrado tasas promedio anual

de crecimiento de 5.8%. en términos absolutos, el volumen de pasajeros movillizados en 1992, con respecto a 1988, aumentó en 429 millones de pasajeros, registrándose una transportación de 2 mil 190 millones de pasajeros en 1992. Así, algunas estadísticas de pasajeros en el año 1993 se muestran en los anexos I al IV.

Por los que se refiere al volumen de toneladas movilizadas por el autotransporte federal, creció de 1980 a 1988 a tasas promedio de crecimiento anual de 1.7% aumentando de 253 millones de toneladas en 1980 a 289 millones en 1988. A partir de 1990 y hasta 1992 registró tasas promedio de crecimiento anual de 3.26% , transportándose en 1992 un total de 341 millones de toneladas. En los anexos V al XI se muestran las estadísticas a 1993.

Esta significativa participación del autotransporte federal en los procesos de producción, distribución y consumo, ha proporcionado un importante aumento en la construcción de terminales de carga y pasaje en la creación de empresas de autotransporte, así como en el desarrollo de la industria automotriz como consecuencia del incremento de la flota vehicular para prestación de estos servicios.

La Iniciativa de Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, recoge en parte, la regulación de la Ley de Vías Generales de Comunicación, actualizándola y modernizándola y buscando sobre todo

adecuarla a la realidad actual. En ella se dan las bases jurídicas que orientarán el desarrollo de la infraestructura carretera y el autotransporte, para colaborar en mejores condiciones al crecimiento y desarrollo de la economía del país.

Asimismo, en la iniciativa se regula el procedimiento de adjudicación por concurso de las concesiones para construcción, explotación, conservación y mantenimiento de caminos y puentes, así como para aquellos servicios auxiliares que se vinculen con la infraestructura, dando transparencia en su otorgamiento y garantizando con ello el interés público; el fomento de la inversión en la construcción de caminos y puentes mediante la aplicación del plazo de las concesiones hasta por 50 años; actualmente dicho plazo es hasta de 30 años, el establecimiento de permisos para todos aquellos servicios de autotransporte federal y sus servicios auxiliares; desregulación tarifaria; la posibilidad de que el servicio de autotransporte federal pueda efectuarse mediante vehículos propios arrendados, previendo el establecimiento, mediante reglas claras y sencillas, de empresas arrendadoras que presten el servicio y a las cuales no les estará permitido prestar directamente el servicio público de autotransporte, diferenciándolo de las empresas arrendadoras de automóviles de transporte particular.

De la misma forma se reduce el margen de discrecionalidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el otorgamiento de

concesiones y permisos, señalando un término para emitir la resolución correspondiente.

Se establece la posibilidad de otorgar mayor seguridad a los usuarios de los caminos y puentes federales por medio del control de las condiciones físicas y mecánicas, de pesos y dimensiones de los vehículos de autotransporte, a través de centros de verificación que podrán ser operados mediante permiso otorgado a particulares. Asimismo, se prevé la regulación del transporte de materiales y residuos peligrosos.

Se propone en el proyecto de Ley, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes pueda variar el régimen de autorización en una o varias modalidades de transporte, de tal suerte que se garantice la adecuada atención del interés público.

Por lo que se refiere al transporte internacional, que es el que opera con un punto de destino en el territorio nacional o viceversa o que comprende tanto el de pasajeros y turismo como el de carga, la iniciativa prevé se esté a lo que establezcan los tratados y convenios internacionales.

Por otro lado, y como complemento de la desregulación que se propuso se contienen preceptos para la regulación de la inspección y verificación del cumplimiento de las diversas disposiciones jurídicas

técnicas.

Finalmente, la iniciativa contiene disposiciones relativas a la aplicación de sanciones. Las sanciones pecuniarias serán cuantificadas con base en la cuota diaria del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En el articulado del proyecto de ley se dan a la autoridad los parámetros dentro de los cuales deben ser impuestas las sanciones a fin de que exista proporcionalidad entre la gravedad de la infracción, sus condiciones exteriores de comisión y el monto de la multa que se llegue a imponer.

Al mismo tiempo, se prevé la forma de recurrir administrativamente los actos de autoridad que puedan lesionar los derechos que asisten a los particulares, otorgando pleno respeto a las garantías previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

En suma, la iniciativa propuesta respondió a necesidades nacionales impostergables y con ella se busca que los caminos y puentes así como el autotransporte en carreteras federales, constituyan el apoyo que requiere el crecimiento económico y social del país y desempeñen un papel importante en la consolidación de la presencia mexicana en el cotexto internacional.

4.2 REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL PERMISO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL

El Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares del 22 de noviembre de 1994 establece en su artículo primero lo siguiente:

El presente ordenamiento tiene por objeto regular los servicios de autotransporte federal de pasajeros, turismo, carga y servicios auxiliares y compete a la Secretaría, para efectos administrativos, la aplicación e interpretación del mismo.

Más adelante en su artículo quinto señala que: serán objeto de permiso expedido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes los servicios siguientes:

- I. Operación y explotación del autotransporte federal de pasajeros, turismo y carga.
- II. Unidades de verificación físico-mecánica;
- III. Arrastre y salvamento y depósito de vehículos;
- IV. Construcción, operación y explotación de terminales de pasajeros, y
- V. Transporte privado de personas y de carga.

Asimismo requerirán permiso los autotransportistas estatales y municipales que transiten por caminos de jurisdicción federal.

En este sentido el trámite administrativo para otorgar los permisos del servicio de autotransporte federal de pasajeros deberán reunir los siguientes requisitos:

- I. Presentar solicitud en el formato que para el efecto expida la Secretaría
- II. Presentar registro Federal de Contribuyentes;
- III. Presentar acta de nacimiento, certificado de nacionalidad, carta de naturalización o pasaporte;
- IV. Acreditar domicilio en el territorio nacional;
- V. Acreditar con poder otorgado ante fedatario público, la representación legal del promovente;
- VI. Identificación del representante legal;
- VII. Acreditar la propiedad o legal posesión del vehículo con factura, carta factura o contrato de arrendamiento;
- VIII. Póliza de seguro de responsabilidad civil por daños a terceros;
- IX. Póliza de seguro del viajero o en su caso, la constancia del fondo de garantía en los términos del reglamento respectivo;

X. Declaración de las características del vehículo;

XI. Horarios mínimos;

XII. Acreditar que dispone de terminales en los puntos de origen y destino de la ruta solicitada;¹

XIII. Descripción de la ruta solicitada en cuya conformación deberán considerarse los tramos o ramales que se conecten o forman parte de la misma, y

XIV. Presentar el certificado de baja emisión de contaminantes.

Tratándose de personas morales, deberá presentarse además, la escritura constituye en cuyo objeto social conste como actividad principal la prestación del servicio de autotransporte federal o servicio auxiliar solicitado.

Para el servicio de transportación terrestre de o hacia puertos marítimos y aeropuertos, los interesados deberán presentar la documentación prevista en las fracciones I a X, XIV y el párrafo inmediato anterior del presente artículo.

En la obtención de permisos para prestar el servicio de autotransporte federal de turismo, los interesados deberán presentar la

¹Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares; Editorial PAC, México, 1995, Artículo 7. p.4-6.

documentación previa en las fracciones I a X, XIV y penúltimo párrafo del artículo anterior. (Artículo 8).

En el caso de permisos para el servicio de autotransporte de turismo internacional, deberán acreditar los requisitos señalados en las fracciones I, V a X, XIV y penúltimo párrafo del artículo anterior. Deberán acreditar también, que en el país de origen, se encuentran autorizados para la prestación de este tipo de servicios.

En el caso de la modalidad de chofer-guía, además de lo señalado en las fracciones I a X del artículo anterior, deberán acreditar que cuentan con la credencial de guía de turistas general, vigente.

Artículo 9o.- En la obtención de permiso para la prestación del servicio de autotransporte federal de carga, los solicitantes deberán acreditar los requisitos establecidos en las fracciones I a VIII, X XIV y penúltimo párrafo del artículo 7o.

Para la prestación del servicio de autotransporte de carga especializada de materiales, residuos, remanentes y desechos peligrosos, deberá acreditarse además lo señalado en el presente artículo, que los vehículos reúnen las características físicas y especificaciones técnicas que permitan el traslado seguro de los productos o mercancías. Asimismo, deberá comprobarse que se cuenta con la infraestructura y el equipo

básico para las maniobras de carga y descarga, además de limpieza y el estacionamiento de vehículos que se señalen en la norma correspondiente.

Artículo 10.- Tratándose de la obtención de permisos para operar el transporte privado de personas y de carga, además de los requisitos establecidos en las fracciones I a VIII, X, XIV y penúltimo párrafo del artículo 7o., deberán presentar tarjeta de circulación y placas metálicas de identificación de vehículos expedidas por la autoridad local que corresponda.

Los permisos contendrán según la naturaleza del servicio, lo siguiente:

- I. Movilización y fundamentación legal;
- II. Nombre y domicilio del permisionario;
- III. Registro federal de contribuyentes;
- IV. Clase y modalidad del servicio;
- V. Derechos y obligaciones de los permisionarios
- VI. Ruta, tratándose del servicio de autotransporte federal de pasajeros;
- VII. Número y tipo de unidades que ampara;
- VIII. Características y condiciones generales de operación;
- IX. Vigencia, y
- X. Causas de renovación y terminación.

Por otro lado, los permisos otorgados por la Secretaría de

Comunicaciones y Transporte (SCT) para la operación y explotación de los servicios de autotransporte federal de carga, pasaje y turismos serán expedidos a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas en los términos que establezcan los reglamentos respectivos.

Así, el artículo 8º de la LCPAF ya señalado con anterioridad especifica lo siguiente:

Se requiere permiso otorgado por la SCT para:

- I. La operación y exportación de los servicios de autotransporte federal de carga, pasaje y turismo;
- II. La instalación de terminales interiores de carga y unidades de verificación;
- III. Los servicios de arrastre y salvamento y depósito de vehículos;
- IV. Los servicios de paquetería y mensajería;
- V. La construcción, operación y explotación de terminales de pasajeros;
- VI. La construcción de accesos, cruzamientos e instalaciones marginales, en el derecho de vía de las carreteras federales;
- VII. El establecimiento de paradores, salvo cuando se trate de carreteras concesionadas;

VIII.La instalación de anuncios y señales publicitarias;

IX.La construcción, modificación o aplicación de las obras en el derecho de vía;

X.La construcción y operación de puentes privados sobre vías generales de comunicación; y

XI.El transporte privado de personas y de carga salvo lo dispuesto en el artículo 40 de la presente Ley.

Los reglamentos respectivos señalarán los requisitos para el establecimiento, construcción, operación y explotación de las instalaciones y servicios antes citados.

En los casos a que se refieren las fracciones I a III, IV y XI del presente artículo, los permisos se otorgarán a todo aquel que cumpla con los requisitos establecidos en esta Ley y su reglamento.

La Secretaría podrá concursar, en los términos del artículo anterior, el otorgamiento de permisos cuando se trate de servicios auxiliares vinculados a la infraestructura carretera.

Los permisos se otorgarán por tiempo indefinido, excepto los que se otorguen para anuncios de publicidad, los cuales tendrán la duración y condiciones que señale el reglamento respectivo.

Por otro lado, la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) en sus artículos no derogados establece lo siguiente:

Artículo 9o.- Los permisos a que se refiere esta Ley se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, en los términos que establezcan los reglamentos respectivos.

La resolución correspondiente deberá emitirse en un plazo que no exceda de 30 días naturales, contado a partir de aquél en que se hubiere presentado la solicitud debidamente requisitada, salvo que por la complejidad de la resolución sea necesario un plazo mayor, que no podrá exceder de 45 días naturales. En los casos que señale el reglamento, si transcurrido dicho plazo no se ha emitido la resolución respectiva, se entenderá como favorable.

Artículo 10.- Las concesiones y permisos a que se refiere esta Ley se ajustarán a las disposiciones en materia de competencia económica.

Artículo 11.- La Secretaría llevará internamente un registro de las sociedades que presenten servicios de autotransporte o sus servicios auxiliares.

Artículo 12.- La Secretaría estará facultada para establecer modalidades en la explotación de caminos y puentes y en la prestación de

los servicios de autotransporte y sus servicios auxiliares, sólo por el tiempo que resulte estrictamente necesario, de conformidad con los reglamentos respectivos.

Artículo 13.- La Secretaría podrá autorizar, dentro de un plazo de 60 días naturales, contando a partir de la presentación de la solicitud, la cesión de los derechos y obligaciones establecidos en las concesiones o permisos, siempre que éstos hubieren estado vigentes por un lapso no menor a 3 años; que el cedente haya cumplido con todas las obligaciones; y que el cesionario reúna los mismos requisitos que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la concesión o permiso respectivos.

Si transcurrido el plazo a que se refiere este artículo no se ha emitido la resolución respectiva, se entenderá como favorable.

Artículo 14.- En ningún caso se podrá ceder, hipotecar, ni en manera alguna gravar o enajenar la concesión o el permiso, los derechos en ellos conferidos, los caminos, los puentes, los servicios de autotransporte y los servicios auxiliares, así como los bienes afectos a los mismos, a ningún Gobierno o Estado extranjeros.

4.3 RENOVACION DE LOS PERMISOS

La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal en su artículo

17º especifica que las concesiones y permisos se podrán renovar por cualquiera de las causas siguientes:

- I. No cumplir sin causa justificada, con el objeto, obligaciones o condiciones y permisos en los términos establecidos en ellos;
- II. Interrumpir el concesionario la operación de la vía total o parcialmente, sin causa justificada;
- III. Interrumpir el permisionario la prestación del servicio de autotransporte de pasajeros total o parcialmente, sin causa justificada;
- IV. Reincidir en la aplicación de tarifas superiores a las autorizadas o registradas;
- V. Ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros prestadores de servicio o permisionarios que tengan derecho a ello;
- VI. No cubrir las indemnizaciones por daños que se originen con motivo de la prestación de los servicios;
- VII. Cambiar de nacionalidad el concesionario o permisionario;

VIII. Ceder, hipotecar, gravar o transferir las concesiones y permisos, los derechos en ellos conferidos o los bienes afectos a los mismos, a algún gobierno o estado extranjero o admitir a éstos como socios de las empresas o permisionarias;

IX. Ceder o transferir las concesiones, permisos o los derechos en ellos conferidos, sin autorización de la Secretaría;

X. Modificar o alterar sustancialmente la naturaleza o condiciones de los caminos y puentes o servicios sin autorización de la Secretaría;

XI. Prestar servicios distintos a los señalados en el permiso respectivo;

XII. No otorgar o no mantener en vigor la garantía de daños contra extranjeros;

XIII. Incumplir reiteradamente cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en esta Ley o en sus reglamentos; y

XIV. Las demás previstas en la concesión o el permiso respectivo.

El titular de una concesión o permiso que hubiere sido revocado,

estará imposibilitado para obtener otro nuevo dentro de 5 años, contado a partir de que hubiere quedado firme la resolución respectiva.

4.4 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PERMISIONARIOS DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL

Dentro de este aspecto el Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares RAFSA señala que:

En la operación de los servicios de autotransporte federal de pasajeros, los autotransportistas podrán determinar las tarifas y sus modificaciones, sin que se requiera aprobación de la Secretaría, debiendo registrarlas ante ésta, con un mínimo de siete días de anticipación a su aplicación. (Artículo 61).

Las tarifas registradas serán las máximas y a partir de ellas los permisionarios estructurarán las promocionales o de descuento. (Artículo 62).

Los autotransportistas de pasajeros deberán tener a la vista del público las tarifas que aplicarán y dar a conocer las diversas opciones por ruta, así como las promociones correspondientes. (Artículo 63).

Cuando no exista competencia efectiva en alguna ruta, la Secretaría

solicitará la opinión de la Comisión Federal de Competencia y en caso de que esta dictamine en este sentido, establecerá las bases tarifarias respectivas.

Se considera que existe competencia efectiva en una ruta determinada cuando haya dos o más prestadores del mismo servicio o sustituidos de éste en la misma ruta o por rutas alternativas, o cuando existiendo un solo prestador no existan barreras relevantes de acceso al mercado de que se trate. (Artículo 64).

En la prestación de servicios de autotransporte federal de carga, las tarifas serán acordadas libremente entre autotransportistas y expedidores, tomando en cuenta el tipo de servicio, características de los embarques volumen, regularidad y sistema de pago. (Artículo 65).

En la operación de los servicios de arrastre, arrastre y salvamento y depósito de vehículos, los permisionarios se sujetarán a las tarifas, reglas de aplicación y sus modificaciones, que apruebe la Secretaría. Las tarifas autorizadas estarán a la vista del público y serán las máximas. A partir de ellas los permisionarios podrán convenir cobros menores con el usuario, en función del tipo de servicio y vehículo accidentado. (Artículo 66).

Cuando el servicio de arrastre o salvamento se efectúe a vehículos que transporten mercancías, la descarga de las mismas deberá realizarse por el usuario. En su caso, podrán ser efectuadas por el permisionario del

servicio, previo acuerdo entre ambos sobre el precio de dichas maniobras. En los casos que se utilicen caminos y puentes de cuota, los pagos correspondientes serán a cargo del permisionario del servicio en lo que respecta a la grúa y en lo que se refiere al vehículo remolcado, serán a cargo de su propietario.

En relación a las condiciones en que debe operar el autotransporte federal de pasajeros y carga se encuentran las siguientes:

Artículo 70.- Los autotransportistas deberán entregar a todo pasajero en el momento en que cubra el importe de su viaje, un boleto que contendrá, además de los requisitos fiscales respectivos, los siguientes:

- I. Denominación social de la empresa o nombre de la persona que lo expida y domicilio;
- II. Clase de servicio;
- III. Origen y destino;
- IV. Precio del transporte;
- V. Fecha de viaje;
- VI. Número de asiento en su caso;

VII.La mención de que se encuentra cubierto el seguro del viajero, y

VIII.El monto de la indemnización que el autotransportista pagará al pasajero por pérdida o daño de equipaje documentado, siempre que no hubiere declarado el valor.

Artículo 71.- Antes de abordar un vehículo, el pasajero deberá adquirir el correspondiente boleto. Cuando el pasajero suba en puntos intermedios del camino lo adquirirá a bordo.

Artículo 72.- El pasajero deberá conservar durante el viaje el boleto que ampare la totalidad del recorrido que realice.

Artículo 73.- La comercialización de los servicios de autotransporte federal de turismo, en sus modalidades de turismo, podrá realizarse por operadores o agencias de viaje. En el caso de transporte de excursión y chofer-guía podrá efectuarse directamente por los permisionarios.

Artículo 74.- Los autotransportistas deberán emitir por cada embarque, una carta porte debidamente documentada, que deberá contener, además de los requisitos fiscales y de las disposiciones aplicables contenidas en el presente Reglamento, como mínimo lo siguiente:

Denominación social o nombre del autotransportista y del expedidor

y sus domicilios;

Nombre y destino del destinatario;

Designación de las mercancías con expresión de su calidad genérica, peso y marcas o signos exteriores de los bultos o embalaje en que se contengan y en su caso, el valor declarado de los mismos;

Precio del transporte y de cualquier otro cobro derivado del mismo;

Fecha en que se efectúa la expedición;

Lugar de recepción de la mercancía por el autotransportista, y

Lugar y fecha de plazo en que habrá de hacerse la entrega al destinatario.

Artículo 75.- Cuando las disposiciones aplicables obliguen a la presentación de documentos para el transporte de ciertas mercancías, el auto- capacidad, número de motor y nombre del propietario.

Artículo 81.- Los autotransportistas del servicio de pasajeros y turismo, deberán proteger a los viajeros y su equipaje por daños que sufran con motivo de la prestación del servicio en los términos del reglamento respectivo: La garantía que al efecto se establezca deberá ser

suficiente para que el autotransportista ampare a los viajeros desde que aborden hasta que desciendan del vehículo.

Artículo 82.- La Secretaría conectará con los autotransportistas, los montos de las indemnizaciones que pagarán por la pérdida o avería del equipaje documentado.

Cuando previamente se hubiera asegurado el equipaje documentado con el propio autotransportista, éste deberá cubrir al pasajero el monto del valor declarado.

Artículo 83.- Los autotransportistas de servicios de pasajeros, turismo y carga, deberán contratar un seguro que ampare los daños que puedan ocasionarse a terceros en sus bienes o personas, vías generales de comunicación y cualquier otro daño que pudiera generarse por el vehículo en caso de accidente.

En el caso de los servicios de pasajeros y turismo, podrá constituirse, previa autorización de la Secretaría, un fondo de garantía destinado a este fin.

Artículo 84.- La indemnización que deban pagar los autotransportistas en caso de pérdida o daño de la carga, será equivalente al valor declarado de la mercancía. Si no se hubiere hecho

declaración de ese valor, se estará a lo previsto en la fracción quinta del artículo 66 de la Ley.

Artículo 85.- Cuando la pérdida o daño sea parcial, la obligación del autotransportista consistirá en cubrir el importe parcial que corresponda conforme al valor declarado.

Artículo 86.- Si por causa de los daños las mercancías quedaran inutilizadas para la venta o consumo o para el uso a que estuvieren destinadas, el destinatario no estará obligado a recibir las y podrá dejarlas al autotransportista en el lugar de la entrega y exigir como pago el valor declarado.

Si entre la mercancía dañada se hallaren algunas piezas en buen estado el destinatario las recibirá y sólo tendrá efecto la disposición del artículo anterior con respecto a lo dañado.

Es así, que de acuerdo con la nueva legislación en materia de autotransporte federal, se puede concluir que este servicio se explota y se realiza a través del permiso otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a través del cual se podrá operar en los caminos y puentes federales que son por otro lado, los construidos por la federación o concesionados a particulares para su explotación, conservación, mantenimiento, operación y construcción.

ANEXO I

COMPOSICION DE LAS UNIDADES DE PASAJE Y TURISMO, PASAJEROS TRANSPORTADOS Y PASAJEROS-KILOMETRO POR CLASE DE SERVICIO

1993

CLASE DE SERVICIO	NUMERO DE VEHICULOS	PASAJEROS TRANSPORTADOS (MILES)	PASAJEROS-KM TRANSPORTADOS (MILES)
PASAJE*	39,997	2'212,424	314'221,026
PRIMERA DE LUJO PLUS	1,172	56,194	9'272,200
PRIMERA	598	33,942	5'600,500
SEGUNDA	10,690	597,571	98'599,200
MIXTO	24,331	1'423,850	192'219,000
TRANSPORTE DE PERSONAS DE PUERTOS Y AEROPUERTOS	14,242	85,212	7'669,090
TURISMO*	3,240	106,954	15'695,207
TURISMO DE LUJO	1,779	15,655	861,036
TURISTICO	103	3,082	462,264
DE EXCURSION	1,217	29,130	4'369,510
TURISMO CON CHOFER GUIA	1,334	71,844	10'776,500
	586	2,898	86,933
TOTAL DE PASAJE Y TURISMO	43,237	2'319,378	329'816,233

* Clasificación efectuada con la Ley de Vías Generales de Comunicación anterior a las reformas efectuadas el 22 de diciembre de 1993.

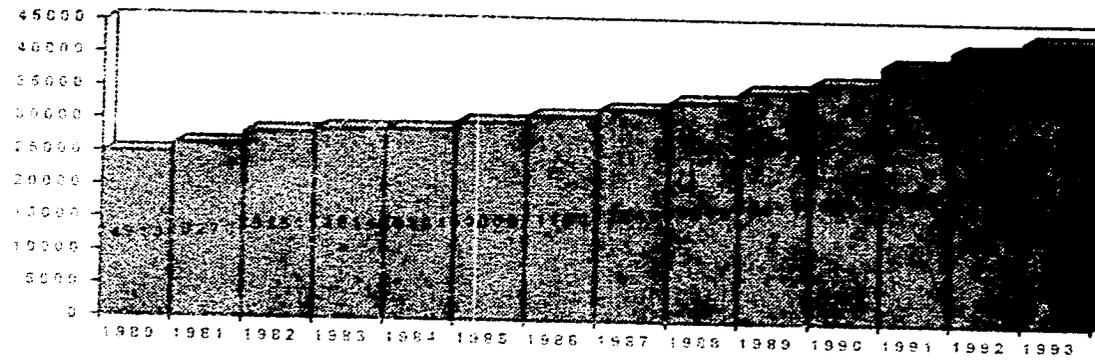
ANEXO II

COMPOSICION DE LAS UNIDADES VEHICULARES DE PASAJE POR ENTIDAD FEDERATIVA

1993

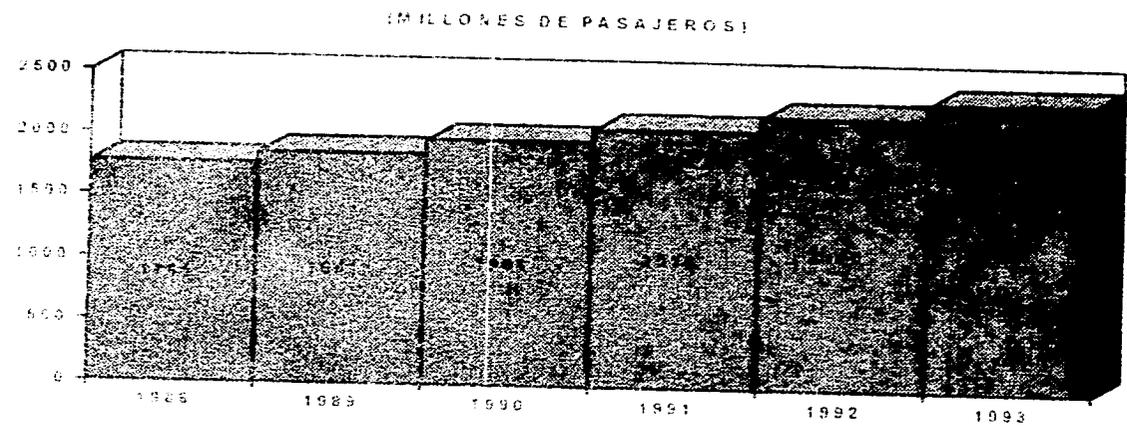
ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL	ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL
AGUASCALIENTES	280	MORELOS	800
BAJA CALIFORNIA NORTE	200	NAYARIT	120
BAJA CALIFORNIA SUR	7,599	NUEVO LEON	800
CAMPECHE	120	OAXACA	1,280
COAHUILA	800	PUEBLA	2,160
COLIMA	160	QUERETARO	400
CHIAPAS	840	QUINTANA ROO	120
CHIHUAHUA	160	SAN LUIS POTOSI	200
DISTRITO FEDERAL	9,399	SINALOA	440
DURANGO	80	SONORA	160
GUANAJUATO	2,680	TABASCO	80
GUERRERO	1,360	TAMAULIPAS	639
HIDALGO	1,480	TLAXCALA	520
JALISCO	2,000	VERACRUZ	1,840
MEXICO EDO. DE	1,680	YUCATAN	480
MICHOACAN	800	ZACATECAS	520
TOTAL NACIONAL	39 977		

ANEXO III
FLOTA VEHICULAR DEL AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE PASAJE
1980-1993



Fuente: Dir. Gen. De Transporte Terrestre-SCT

ANEXO IV
PASAJEROS TRANSPORTADOS POR EL AUTOTRANSPORTE FEDERAL
1988-1993



Fuente: Dir. Gen. De Transporte Terrestre SCT

ANEXO V

COMPOSICION DE LAS UNIDADES VEHICULARES DE CARGA POR CLASE DE VEHICULO

1993

CLASE DE VEHICULO	CARGA GENERAL	CARGA ESPECIALIZADA	TOTAL NACIONAL
UNIDADES MOTRICES	221,570	10,633	232,203
CAMION DE DOS EJES (C-2)	109,655	884	110,539
CAMION DE TRES EJES (C-3)	47,930	968	48,898
TRACTOR DE DOS EJES (T-2)	6,745	902	7,647
TRACTOR DE TRES EJES (T-3)	57,240	7,879	65,119
UNIDADES DE ARRASTRE	66,126	15,181	81,307
SEMIRREMOLQUE DE UN EJE (S-1)	744	39	783
SEMIRREMOLQUE DE DOS EJES (S-2)	41,828	5,812	47,640
SEMIRREMOLQUE DE TRES EJES (S-3)	22,844	99,196	32,040
SEMIRREMOLQUE DE CUATRO EJES (S-4)	53	0	53
REMOLQUE DE DOS EJES (R-2)	444	134	578
REMOLQUE DE TRES EJES (R-3)	182	0	182
REMOLQUE DE CUATRO EJES (R-4)	29	0	29
REMOLQUE DE SEIS EJES (R-6)	2	0	2
TOTAL	287,696	25,814	313,510

A partir de 1991 y en razón del proceso de desregulación, se consideran únicamente siete especialidades que son: automóviles sin rodar, materiales peligrosos y sus derivados; petróleo y sus derivados; fondos y valores de instituciones de crédito; arrastre de vehículos; arrastre, salvamento y depósito de vehículos y grúas industriales, las demás especialidades pasaron a ser definidas como parte de carga general.

ANEXO VI

COMPOSICION DE LAS UNIDADES VEHICULARES DE SERVICIO DE CARGA POR ENTIDAD FEDERATIVA

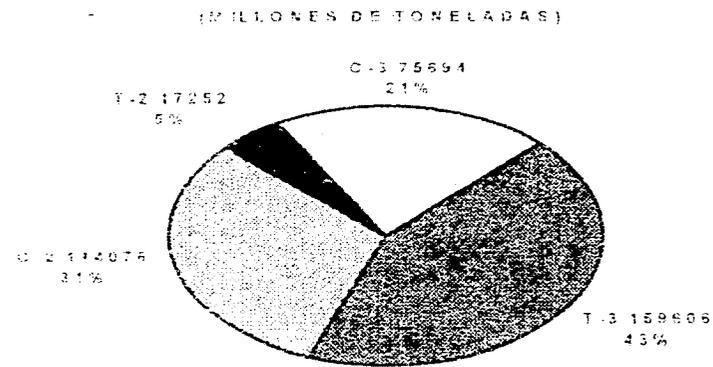
1993

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL	ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL
AGUASCALIENTES	4,076	MORELOS	2,822
BAJA CALIFORNIA NORTE	7,211	NAYARIT	2,194
BAJA CALIFORNIA SUR	2,194	NUEVO LEON	35,427
CAMPECHE	627	OAXACA	2,822
COAHUILA	14,108	PUEBLA	12,540
COLIMA	2,821	QUERETARO	7,211
CHIAPAS	3,449	QUINTANA ROO	3,762
CHIHUAHUA	3,762	SAN LUIS POTOSI	5,330
DISTRITO FEDERAL	76,810	SINALOA	8,151
DURANGO	4,703	SONORA	5,330
GUANAJUATO	7,838	TABASCO	3,135
GUERRERO	8,151	TAMAULIPAS	16,929
HIDALGO	7,524	TLAXCALA	2,195
JALISCO	20,378	VERACRUZ	15,676
MEXICO EDO. DE	13,794	YUCATAN	2,508
MICHOACAN	8,151	ZACATECAS	1,881
T O T A L N A C I O N A L		313 510	

Nota: Incluye unidades motrices y de arrastre.

ANEXO VII

TONELADAS TRANSPORTADAS POR EL AUTOTRANSPORTE FEDERAL
(MILES DE TONELADAS)
1993

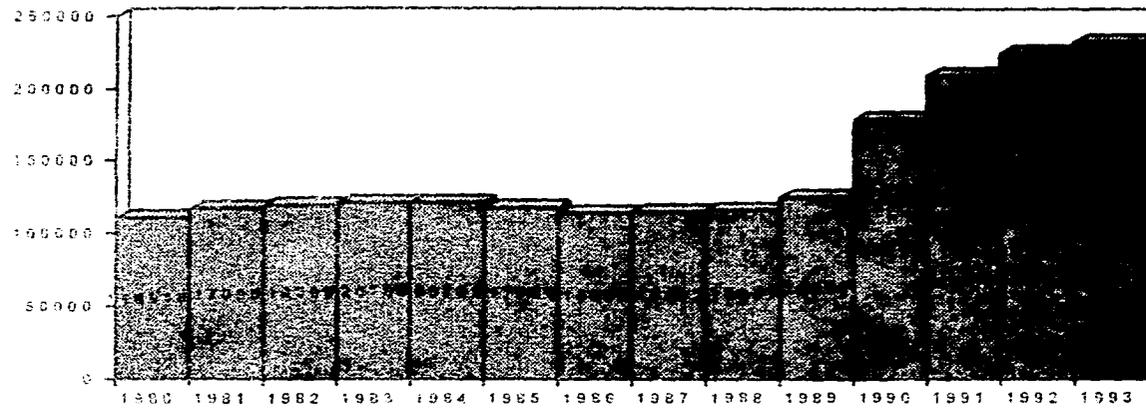


C-2 31% CAMION DOS EJES
C-3 21% CAMION TRE EJES
T-2 5% TRACTOCAMION DOS EJES
T-3 44% TRACTOCAMION TRES EJES

Fuente: Dir. Gen. De Transporte Terrestre SCT

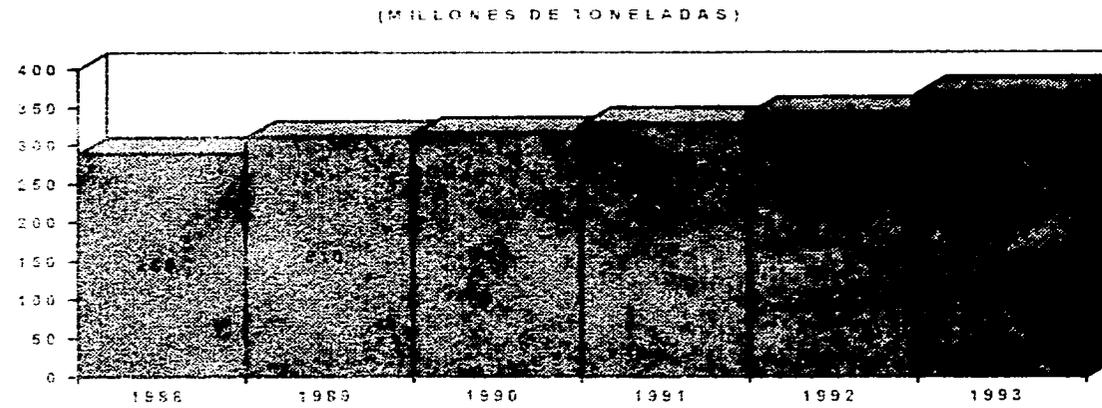
ANEXO VIII

FLOTA VEHICULAR MOTRIZ DEL AUTOTRANSPORTE DE CARGA
1980-1993



Fuente: Dir. Gen. De Transporte Terrestre SCT

ANEXO IX
TONELADAS TRANSPORTADAS EN EL AUTOTRANSPORTE FEDERAL
1988-1993



Fuente: Dir. Gral. De Transporte Terrestre SCT

ANEXO X

**UNIDADES MOTRICES, TONELADAS Y TONELADAS-KM
DE CARGA ESPECIALIZADA POR CLASE DE VEHICULO
1993**

CLASE DE VEHICULO	NUMERO DE UNIDADES MOTRICES	TONELADAS TRANSPORTADAS (MILES)	TONELADAS-KM TRANSPORTADAS (MILES)
CAMION DE DOS EJES (C-2)	884	913	164,211
CAMION DE TRES EJES (C-3)	968	1,498	337,154
TRACTOR DE DOS EJES (T-2)	902	2,035	813,964
TRACTOR DE TRES EJES (T-3)	7,879	19,311	11'586,800
TOTAL	10,633	23,757	12'902,129

ANEXO XI

UNIDADES MOTRICES, TONELADAS Y TONELADAS-KM
DE CARGA EN GENERAL POR CLASE DE VEHICULO
1993

CLASE DE VEHICULO		NUMERO DE UNIDADES MOTRICES	TONELADAS TRANSPORTADAS (MILES)	TONELADAS-KM TRANSPORTADAS (MILES)
CAMION DE DOS EJES	(C-2)	109,655	113,163	20'369,500
CAMION DE TRES EJES	(C-3)	47,930	74,196	16'694,000
TRACTOR DE DOS EJES	(T-2)	6,745	15,217	6'086,680
TRACTOR DE TRES EJES	(T-3)	57,240	140,295	84'177,100
TOTAL		221,570	342,871	127'327,280

CONCLUSIONES

El autotransporte federal de pasajeros y de carga en México se rezagó considerablemente en el proceso de modernización económica, ya que fue regido durante más de 50 años por un marco regulatorio que debilitó la competitividad, hasta convertirlo en un servicio insuficiente, inoportuno y de baja calidad.

Sin embargo, con la nueva Ley de Caminos Puentes y Autotransporte Federal y su respectivo Reglamento se regula el procedimiento de adjudicación por concurso de concesiones para construcción, conservación y mantenimiento de caminos y puentes, así como para aquellos servicios auxiliares que se vinculen con la infraestructura, dando transparencia en su otorgamiento y garantizando con ello el interés público; el fomento de la inversión en la construcción de caminos y puentes mediante la aplicación del plazo hasta de 30 años, el establecimiento de permisos para todos aquellos servicios de autotransporte federal y sus servicios auxiliares; desregulación tarifaria; la posibilidad de que el servicio de autotransporte pueda efectuarse mediante vehículos propios o arrendados, previendo el establecimiento, mediante reglas claras y sencillas, de empresas arrendadoras que presten este servicio y a las cuales no les estará permitido prestar directamente el servicio público de autotransporte, diferenciándolo de empresas arrendadoras de automóviles de transporte particular.

Por otro lado, se establece la posibilidad de otorgar mayor seguridad a los usuarios en los caminos y puentes federales por medio del control de las condiciones físicas y mecánicas, de pesos y dimensiones de los vehículos de autotransporte, a través de centros de verificación que podrán ser operados mediante permiso otorgado a particulares. Asimismo se prevé la regulación de transporte de materiales y residuos peligrosos. Es así, que el servicio de autotransporte federal de pasajeros de carga, se está conformando y modernizando para enfrentar el nuevo reto de la economía globalizadora a través del Tratado de Libre Comercio (TLC).

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1986.

ALVAREZ, Gendin; Derecho Administrativo, Tomo I; Bosh, Barcelona, 1958.

BRAVO, Carlos y otros; Apuntes para la Historia de Autotransporte Federal; SCT, México, 1982.

CUE CANOVAS, Agustín; Historia Social y Económica de México (1521-1854); Trillas, México, 1985.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; Elementos de Derecho Administrativo; Noriega, México, 1995.

DE PINA, Rafael; Diccionario de Derecho; Porrúa, México, 1984.

FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1986.

GARICA OVIEDO; Derecho Administrativo Tomo II; Artes Gráficas Iberoamericanas, Madrid, 1968.

GAMIZ PARRAL, Maximo N.; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada, Noriega Editores, México, 1995.

GARCIA BENAVIDEZ, Roberto; Mitos de las Comunicaciones y los Transportes en la Historia de México; Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 1988.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS; Diccionario Jurídico Mexicano; Porrúa, UNAM, México, 1989.

KRAUZE, Enrique; ZERON Medina, Fausto; Porfirio, El Poder; Clio, México, 1995.

MENDEZ, Eugenio y otros; Las Comunicaciones y los Transportes en México; Partido Revolucionario Institucional; México 1975.

ORRICO ALARCON, Miguel; Los Transportes y las Comunicaciones en el Derecho Mexicano; Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 1984.

OLVERA TORO; Manual de Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1972.

SAYAGUEZ LASO, Enrique; Tratado de Derecho Administrativo; Tomo II, Editorial Bianchi Altuna, Montevideo, 1959.

SERRA ROJAS ,Andrés; Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1988. Tomo II.

VARGAS, Carlos y DEL RIO, Fanny; El Autotransporte; Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 1988.

LEYES, CODIGOS, REGLAMENTOS Y DECRETOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Porrúa, México,
1995.

Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; Aditorial PAC, México,
1995.

Ley de Vías Generales de Comunicación; Porrúa, México, 1995.

Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares; Editorial
PAC, México, 1995.

Ley de Vías Generales de Comunicación; Porrúa, México, 1991.

Ley General de Bienes Nacionales; Delma, México, 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Delma, México, 1995.

Decreto por el que se reforma y deroga diversos artículos del Reglamento
Interior de la SCT, DDF. 28-11-88.

Acuerdo por el que las Delegaciones de Transporte Terrestre dependerán jerárquica y administrativamente de los Centros SCT; del estado en que se ubiquen, DDF, 31-07-89.

Acuerdo por el que se modifica la denominación de las Delegaciones de Transporte Terrestre y las Regiones de Inspección de Ferrocarriles para quedar respectivamente como Departamento de Autotransporte Federal y Departamento de Autotransporte Ferroviario; DDF. 24-01-91.

Acuerdo por el que se deja sin efecto alguno el Acuerdo de fecha 9 de noviembre de 1977 publicado el 24 de dicho mes y año, en el cual se consideró como Organos Consultores, Asesores o Auxiliares a los Comités de Ruta, Comités Estatales y los Comités Técnicos de Autotransporte Federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; DDF. 07-07-89.